د. أحمد رشيد

إدارة الأفراد في الحكومة والقطاع العام



دار المعارف بمصر

مكتبة الإدارة العامة

إدارة الأفراد

فى الحكومة والقطاع العام

الدكتور أحمد رشيد

أستاذ الإدارة العامة المساعد
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة



دار المعارف بمصر

١٩٧٥

الناشر : دار المعارف بمصر - ١١١٩ كورنيش النيل - القاهرة ج . م . ع .

بسم الله الرحمن الرحيم

« إنّ الله لا يغير ما بقوم حتى يغيّروا ما بأنفسهم »

صدق الله العظيم

المحتويات

الموضوع	الصفحة

الموضوع | الصفحة

تمهيد

المقصود بإدارة الأفراد النشاط المعاون للإدارة فى إعداد وتنفيذ جميع البرامج المتخصصة التى تقوم فى المنظمة بغية تحقيق أقصى فعالية من تشغيل العنصر البشرى .

ونلاحظ أن ذلك الهدف . أى تحقيق أقصى فعالية من تشغيل العنصر البشرى ؛ هو غاية جميع الجهود الإدارية على كافة المستويات داخل المنظمة . بمعنى أن من أهم مسئوليات الرؤساء على كافة المستويات ؛ النجاح فى تشغيل الأفراد الذين يعملون معهم وتحت إشرافهم . ولكن هذه المسئولية الواضحة لا تمنع قيام عمليات متخصصة بواسطة إدارات الأفراد (شئون العاملين) داخل المنظمات ؛ تقوم بالإعداد والإشراف على تنفيذ برامج الأفراد المتخصصة للإدارات المختلفة ولقيادة المنظمة . ووجود هذه الإدارات المتخصصة فى شئون الأفراد ، يعكس أهمية العنصر البشرى فى الإدارة ، كما أنه يعكس فى نفس الوقت ثبوت قاعدة التخصص فى الفكر والتطبيق الإدارى المعاصر .

ويطلق على تنظيمات الأفراد فى منظمات الجهاز الإدارى تعريف الخدمة المدنية وذلك على أساس الطابع الخدمى العام المميز لها عن المنظمات الأهلية . ولكن يجب ملاحظة أن إدارة الأفراد فى كافة أنواع المنظمات (أهلية وحكومية) تقوم على مجموعة من القواعد العلمية والموضوعية التى يجب العمل وفقاً لها . وإدارة الأفراد فى الحكومة والمؤسسات العامة هى نظام جزئى فى النظام الإدارى للدولة — ويستلزم ذلك أن تبدأ دراستها بالتعريف بالنظام الإدارى . كما أن إدارة الأفراد ، هى من ناحية أخرى ، إدارة « الإنسان » والسلوك البشرى لا بد وأن يكون موضوعاً مثيراً وحيوياً فى دراسة إدارة الأفراد .

لذلك تقوم خطة الكتاب الحالى على أساس البدء بدراسة مفهوم النظام الإدارى للدولة منتهين إلى مكان إدارة الأفراد فى ذلك النظام وبالذات على ضوء التعريف بالإطار السياسى / الاقتصادى .

ثم نستطرد بالتحليل إلى دراسة « السلوك الإنسانى » وأهم مكوناته وخلق اتجاهاته — وانطلاقاً من هذه المقدمات الأساسية يمكن البدء فى عرض تنظيمات تلك الإدارة وبرامجها .

ونحن بهذه الدراسة نبدأ فى إصدار سلسلة من الدراسات المتخصصة فى الإدارة العامة ندعو الله سبحانه وتعالى أن يمنحنا القدرة على متابعتها .

أحمد رشيد

كورنيش النيل   أغسطس ١٩٧٥

الفصل الأول

تطور دور الجهاز الإدارى

تعريف الجهاز الإدارى :

تتأثر النظم الإدارية إلى حد كبير بالنظام السياسى / الاقتصادى مثل ما تؤثر عليه . والواقع — ومن زاوية هذا التأثير — فإن النظام الإدارى يمكن اعتباره نظاما أدنى فى النظام السياسى / الاقتصادى ولا يمكن أن نتفهم وظائف النظام الإدارى أو برامجه المتخصصة المختلفة دون محاولة التعرف على تأثير النظام الأعلى (السياسى / الاقتصادى) الذى تنتمى إليه الإدارة ؟

وينطلق مفهوم الجهاز الإدارى (Administrative Organ) فى هذه الدراسة على مجموعة المنظمات العامة وما تعده وتشرف على تنفيذه من برامج يناط بها تنفيذ السياسات العامة للدولة فى كافة مجالات العمل. ونلاحظ فى كافة النظم السياسية / الاقتصادية الحديثة حدوث تطور هائل فى دور الدولة الحديثة مما أدى بالضرورة إلى تعدد وتضخم هذه المنظمات [1] ؟

ولم تأت هذه التطورات الضخمة فى دور الدولة ومن ثم جهازها الإدارى إلا نتيجة تطورات هائلة شهدتها النظم السياسية ومن المفيد إلقاء الضوء على تلك التطورات.

تطور دور الجهاز الإدارى :

وفى العرض التاريخى يمكن أن نتبين أن أهم مرحلة تهمنا هى مرحلة ما بعد الثورة الصناعية، فقد أدت هذه الثورة إلى تغيرات اقتصادية وتكنولوجية واسعة صحبتها تطورات سياسية واجتماعية بعيدة الأثر . ويهمنا من هذه الآثار أن نشير إلى الآتى [2] :

١ — تصفية النظام الإقطاعى واستقرار نظام الدولة الموحدة الذى وضع سلطات هائلة تحت تصرف الجهاز المركزى .

---

(١) راجع فى ذلك مؤلفنا :
نظرية الإدارة العامة . الطبعة الثالثة دار المعارف ١٩٧٤

(٢) يراجع فى ذلك :

F. Engels : Origins of the State, Private Property and the Family, Moscow, 1958.
V.M. Chkhikvadz (ed.) : The Soviet State and Law, Moscow, 1969.

٢ – مع استقرار سلطات الدولة إلا أنها كانت تعبر عن الفلسفات الفردية التى ازدهرت مع وبعد الثورة الصناعية .

٣ – كانت أهداف النظام الجديد تطوير الإمكانيات الإنتاجية لمجتمعات الثورة الصناعية إلا أن الشكل السياسى الذى أخذه سمح بتكوين جماعات سياسية مثلت تدريجياً ضغوطاً على نظام الحكم للتدخل الإيجابى والتقليل من المبالغة فى تفسير الحرية الفردية .

ومن أهم الآثار التى نشأت كذلك بعد الثورة الصناعية ظهور النظرية الماركسية وقد كان من إسهاماتها أنها قدمت تفسيراً جديداً للدولة والجهاز الإدارى قدمه بالذات فردريك إنجلز فى كتابه (العائلة والملكية الخاصة والدولة) فى هذا الكتاب شرح إنجلز وجهة نظر الماركسية وفسرها بعده لينين تفصيلا .ومؤدى هذه النظرة ، أن الدولة هى أداة تلائم مراحل معينة فى التطور التاريخى أى أنها ناتج محدد لمراحل معينة وفى مراحل التطور المختلفة ظهرت الدولة كلما قامت علاقات اجتماعية مبنية على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج . وفى أى هذه المجتمعات التى تقوم على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج تكون الدولة هى أداة الطبقة التى تملك وتحكم ولا بد لها من جهاز إدارى تستخدمه كأداة لتحقيق سيطرتها على باقى الطبقات . ويترتب على ذلك التفسير أن الجهاز الإدارى لا يمكن أن يكون محايداً فهو ذيل للنظام السياسى ومرآة تعكس النظام الاجتماعى القائم وبالتالى لا بد من تحطيم هذا الجهاز قبل البدء فى تحقيق نظم اجتماعية اشتراكية أو فى تحول إلى نوع غير رأسمالى .

وقد واتت الماركسية الفرصة عند قيام ثورة ١٩١٧ فى روسيا بوصول البلاشفة إلى الحكم . وهنا حدثت تطورات تطبيقية مختلفة إلى حد ما عن التصور النظرى ولكنها أدت إلى نشأة مفهوم مختلف تماماً للعمل الإدارى مؤداه أنه لا يوجد شىء اسمه إدارة الأعمال وإدارة عامة مثلا . ومؤداه كذلك أن الأجهزة الإدارية أصبحت تعبر عن أهداف عامة شاملة وليس عن أهداف عامة جزئية أو وقتية . وكما هو معروف تطور النظام الاقتصادى السوفييتى تطوراً هائلا تبين لنا منذ نهاية الحرب الثانية وأصبح هناك تساؤل هام عن طبيعة النظام الإدارى السوفييتى والأسس والمبادئ التى تحكمه .

وظهر تطور فى المجتمع الرأسمالى نفسه إذ تطور على غير ما تصور الاقتصاديون التقليديون وتبين هذا فى أزمات العشرينيات والثلاثينيات . أن هذا النظام لم يستقر بل بدأ تطوراً جديداً يرجع الفضل الكبير فى تفسيره إلى أفكار كينز . فكينز انتقد نظريات التوازن التلقائى إلا أنه لم ينتقد الحياة الرأسمالية بل قدم وسائل تمكن النظام الرأسمالى من الاستمرار بشكل مختلف يهمنا منها التدخل المباشر من الدولة إدارياً لإنشاء الأجهزة الاقتصادية وغيرها وتبلور مع ذلك فكراً سياسياً وإصلاحياً يدعو بوسائل

مختلفة إلى تطوير النظام الرأسمالى مستنداً إلى أفكار كينز وأحياناً إلى ماركس نفسه[١].

نجد أخيراً ومنذ انتهاء الحرب الثانية مجموعة من الدول حديثة الاستقلال تبدأ فيها عمليات واسعة النطاق لتحقيق التنمية الاقتصادية ويقوم الجهاز الإدارى تبعاً لذلك بأعباء متزايدة فى ذلك الصدد.

كل هذه التطورات المدروسة بالتفصيل فى مقدمات الإدارة العامة — تعنى شيئاً واحداً — أن الجهاز الإدارى فى كل النظم المعاصرة فى عملية نمو كمى ونوعى مستمرة لأن النظم الاجتماعية فى تطور مستمر وينتج عن هذا بالضرورة تطور فى مفاهيم وأساليب الإدارة العامة وهناك ثلاثة اتجاهات هامة فى ذلك النمو :

أولا : هناك نمو يحدث فى الدول الديمقراطية (دول الاقتصاد الرأسمالى) .

ثانياً : هناك نمو يحدث فى الدول الاشتراكية (دول الاقتصادى النامى) .

ثالثاً : هناك نمو يحدث فى الدول القومية (دول الاقتصادى النامى) .

التطور الإدارى فى النظام الرأسمالى :

يهدف التطور الإدارى فى النظام الرأسمالى إلى إصلاح النظام الاجتماعى القائم وهو بهذا يعبر عن أيديولوجية رأسمالية معاصرة أصبحت الآن الدعامة التى يقوم عليها النظام الرأسمالى . ولم تتبلور هذه الأيديولوجية إلا نتيجة مجموعة من التطورات الهامة التى شقت طريقها فى النظم الرأسمالية . فى المملكة المتحدة مثلا تحققت هذه النتيجة بدخول الدولة فى ميادين جديدة إما بتوسيع وظائف قائمة أو إنشاء وحدات إدارة جديدة . وكانت مقدمة ذلك نبذ مبادئ التجارة الحرة على سنة ١٩٣٢ فى أعقاب أزمة ١٩٢٩ وترتب على ذلك المزيد من التدخل لحماية الصناعة المحلية أو لزيادة تيار الإنفاق العام .

ثم بدأت مظاهر التدخل المباشر للدولة تأخذ أشكالا إيجابية أخرى مثل منح تسهيلات للصناعات المحلية ومراقبة أسعارها[٢] وبالطبع ساعد على ذلك انتشار الاحتكارات فقد كان تقلص المنافسة سبباً لطلب المزيد من تدخل الدولة لحماية المستهلك كما أن ذلك فى حد ذاته حمل فى ثناياه أعباء جديدة على الجهاز الإدارى لتنظيم الوضع الهيكلى الجديد للاقتصاد . باختصار قدمت كل هذه الاتجاهات أزمة ١٩٢٩ وآراء كينز فى مواجهتها . وبالطبع لم تظهر لنا آثار فلسفة كينز فجأة . فعلى حد قوله هو نفسه إن أفكار الاقتصاديين والفلاسفة لا تقبل بمجرد نشرها من الجيل الذى يعيشون معه[٣] إنها تمر عادة

---

(١) راجع على سبيل المثال :

F.M. Marx : The Administrative State, London, 1954.

حيث يرى الدولة المعاصرة وقد تميزت فى كافة النظم بالدور المتسع للجهاز الإدارى وهو ما نستشفه من عنوان كتابه سابق الذكر .

(٢) J.W. Grove : Government and Industry in Britain, London, 1962, p. 42.

(٣) The General Theory of Employment, Interest and Money, London, 1936, p. 383.

بمراحل ثلاث هى الابتكار ثم القبول ثم الانتشار وثبت أن هذا ترتيب منطقى للتطور فمثلا بحسب رأيه الداعى إلى التدخل المباشر لا بد من تطوير جهاز إدارى من نوع جديد يجمع ويملك المعلومات الاقتصادية ويقوم بوظائف جديدة .

ولما أثبتت الظروف الاقتصادية والاجتماعية أن التدخل أمر مقبول بل مرغوب حتى بين أنصار عدم التدخل تحقق ذلك التطور ، يقول هارولد مكميلان مثلا فى منشور لحزب المحافظين ، « نحن نعتقد أن من الواجب على الدولة أن تتدخل أكثر لتنظيم النشاط الاقتصادى . إن المقياس القديم : الهيمنة والتوازن التلقائى غير صالح لتنظيم الاقتصاد ، ولن نستطيع مستقبلا الاعتماد على قرارات الإدارة الفردية لمواجهة الموقف الاقتصادى لأن هذه القرارات عاجزة عن تصور الحالة الشاملة للاقتصاد القومى »[١].

وبالفعل حدثت بعض التطورات فى ذلك الاتجاه فى إنشاء وزارات جديدة . إلا أن الحرب الثانية هى التى حملت معظم الآثار الهامة فبرغم أن هذه الحرب قد حلت أهم مشكلات النظام الرأسمالى وهما مشكلة البطالة (انخفضت من ١ ١/٤ مليون عاطل سنة ١٩٣٩ إلى بضعة آلاف سنة ١٩٤٤) ومشكلة الإنتاج المتراكم . إلا أنها خلقت تيارات مباشرة للتدخل الإدارى للدولة . فقد فرضت الحكومة رقابتها على الصناعة وأصبح فى سلطتها السماح بالإنتاج وبكميته وبنوعيته وأصبح فى سلطتها استخدام النظم الضريبية على أوسع نطاق لتوجيه الموارد . بل إن الحكومة فرضت قيوداً مباشرة على أسلوب استثمار الأموال والمواد الخام المستعملة ونوع وكمية الناتج وأسعاره . وفرضت قيوداً على العمل . وأدى ذلك إلى زيادة الموظفين من ٤٥ ألفاً سنة ١٩٣٩ إلى حوالى ٨٠ ألفاً سنة ١٩٤٣ ، وباختصار نجد أن الحرب أتت بثلاث نتائج هامة[٢] :

١ — خلقت علاقة قوية بين الجهاز الإدارى العام والاقتصاد عموماً والصناعة خصوصاً .

٢ — قبلت الحكومة مبدأ التوجيه الاقتصادى وطبقته بعد ما استقر فى قيم المجتمع ورسخ الفائدة منه أى من التوجيه الاقتصادى .

٣ — نشأ تخصص إدارى فى الحكومة أى أن كل فرع من الاقتصاد القومى أصبح من اختصاص وزارة أو إدارة من الإدارات .

بعد الحرب تولى الحكم حزب يؤمن بتدخل الدولة[٣] ومع هذا المناخ المهيأ استطاع تطبيق برنامج للتأميم فى صناعات حيوية : (الفحم — الكهرباء — النقل البرى — الغاز — بنك إنجلترا — النقل الجوى الصلب) .

---

(١) The Next Five Years, An Essay in Political Agreement, London, 1935.

(٢) J.W. Grove, op. cit., p. 61.

(٣) حزب العمال البريطانى الذى يهدف فى دستوره الأصلى إلى إلغاء الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج .

وحزب العمال هدفه النهائى إلغاء الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج ولكن أسلوبه فى تحقيق ذلك ديمقراطى . أى أن تحقيق الملكية العامة الشاملة هدف بعيد جداً للحزب يصل إليه تدريجياً بعد الحرب الثانية كلما كانت هناك ظروف مواتية . ويتبين ذلك فى أن برنامج الحزب الذى تقدم به للانتخابات أو حله للحكم أى أن الرأى العام كان يؤيده . لو تمعنا تفصيلا لتأميمات حزب العمال لوجدنا أنها برغم أنها وسعت من تدخل الدولة إلا أننا نفضل اعتبارها فى نطاق التدخل الإصلاحى وهناك بعض الأسباب لذلك ، منها[1] :

١ — كانت الصناعات المؤممة صناعات خاسرة باستثناء الصلب .

٢ — دعا أنصار الملكية الخاصة إلى تدخل الدولة فى هذه الصناعات لعلاج مشكلاتها .

٣ — تم التأميم بعد ظروف مهيأة ولاعتبارات موضوعية وفى إطار النظام القائم .

مؤدى هذا أن ظروفاً موضوعية أدت إلى التدخل الإدارى للدولة فى النشاط الاقتصادى ، وأصبح التدخل أمراً مقبولا حتى إنه عند وصول المحافظين للحكم أعلن رئيسهم (تشرشل) أنه سيحافظ على الصناعات المؤممة فى القطاع العام (باستثناء الصلب والنقل البرى) .

ونجد نفس الأوضاع تقريباً فى معظم دول النظام الرأسمالى وتتضح لنا أيديولوجية التطور الإدارى فى تلك النظم فى الآتى :

١ — نمو الجهاز الإدارى لإصلاح النظام القائم وإعطائه الحيوية التى يفتقدها .

٢ — تحقق هذا النمو بالأسلوب الذى يعبر عن النظام القائم — فقد تحقق بعد ظهور أوضاع هيأت الرأى العام لقبول ذلك التدخل ومن ثم تحقق عن طريق الانتخابات التى مكنت من تطبيق برنامج التدخل بواسطة التشريعات وتحت رقابة السلطة التشريعية وقضاء السلطة القضائية .

٣ — يؤكد هذا النمو المصالح الاجتماعية القائمة ولكن على أساس « موسع » أو على أساس تفسير اجتماعى مرن للمصالح العامة :

التطور الإدارى فى النظام الاشتراكى :

يهدف النظام الاشتراكى إلى تصفية النظام الرأسمالى والعلاقات الاجتماعية المبنية على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وذلك بواسطة ثورة ثم حكومة البروليتاريا تحت قيادة الحزب الشيوعى[2]. والدولة وأجهزتها تصبح بالتالى المالك والموزع والمقرر الرئيسى للقرارات الاقتصادية والاجتماعية بكونها أصبحت جهازاً

---

(١) يراجع — لدراسة تفصيلية — مشكلات تطبقية فى إدارة المؤسسات العامة — للمؤلف دار المعارف ١٩٧٢ .

(٢) S.F. Golati : Eastern Europe in the Sixties, London, 1963, p. 3.

للحزب الشيوعي[1]. وفى النهاية لا بد من تلاشي ذلك الجهاز — جهاز الدولة عندما تتمكن حكومة البروليتاريا من تحقيق المجتمع اللاطبقي — الشيوعي. فجهاز الدولة لا يقوم إلا فى مجتمع طبقى ليكون أداة الطبقة الحاكمة لقهر الطبقات المحكومة وتنعدم الحاجة إليها فى المجتمع اللاطبقى[2].

هذا يعنى أنه فى بدء الأمر تأخذ الدولة بمهام واسعة جداً تشمل كافة أوجه النشاط فى المجتمع. ولكنها تعمل ذلك بهدف الانسحاب فى النهاية وتمكين تحقيق المجتمع الشيوعي. وبالطبع للآن لم يحدث ذلك فى الاتحاد السوفييتى وهو أقدم مجتمع اشتراكى فى العالم من المفروض أن يتم ذلك على سنة ٢٠٠٠، فروسيا الآن فى مرحلة بناء الشيوعية بينما نرى فى الدول الاشتراكية فى شرق أوربا باستثناء يوغوسلافيا — أنها ما زالت فى مرحلة بناء الاشتراكية عن طريق نظام الديمقراطيات الشعبية — أى أنها ما زالت تمكن من حكم البروليتاريا وتصفية الرأسمالية، فى حين أن روسيا وقد صفت الرأسمالية نهائياً تعمق الآن فى مفهوم حكم البروليتاريا فى كل ذلك نجد أن الحزب الشيوعي صاحب العقيدة هو المسيطر الفعلى على السلطة وحتى فى شرق أوربا ومع وجود بعض أشكال من التحالف أو الجبهات السياسية نرى ذلك يتم فى نطاق قيادة الحزب الشيوعي. وباستثناء يوغوسلافيا التى خرجت عن هذا قليلا فأعلنت أنها ستعجل بمرحلة اختفاء جهاز الدولة خشية من أن تتجمد خطواتها وتخضع لحكم آخر غير الشيوعية فى النهاية. وقد يكون لها أسبابها، المهم أنها من سنة ١٩٥٠ تبين لها أن جهاز الدولة قد أصابه كثير من المشكلات وبالتالى أخذت تقلل من سلطاته وتمنح المزيد من السلطات للوحدات التنفيذية الإقليمية ونرى ذلك فى دستورها لسنة ١٩٥٨

---

(١) G. Mosca : The Ruling Class, Loodon, 1939, pp. 281-2.

(٢) يضع الفكر الاشتراكى بعض الشروط التى تساعد على تحقيق تلاشى الجهاز الإدارى والتقدم نحو الإدارة الذاتية (Self-Administration)

أولا : تنمية قوى الإنتاج إلى حد تحقيق وفرة كاملة فى احتياجات المجتمع.

ثانياً : تنمية الوعى السياسى والاجتماعى والثقافى للمواطنين على دعامات الخلقيات الشيوعية (Communist Ethics)

ثالثاً : اختفاء كل أثر للانقسام الطبقى.

رابعاً : نمو القوى السياسية للمواطنين بحيث يكون لغالبيتهم دور فعال فى التنظيم السياسى.

فى ظل هذه الشروط تختفى الحاجة إلى «جهاز قهر» ولكن تظهر منظمات ضخمة ذات نظم إدارة ذاتية كما تظهر بالضرورة الحاجة إلى تخطيط قوى وهذا لا يتأتى إلا بوجود نظام مركزى (Central Organs) ولكن ليس له طابع القهر السياسى بل له طابع مختلف ثقافياً يحقق التأثير المطلوب على المواطنين فى ظل أقصى درجات الرضا العام.

وبالطبع هذه صورة تبدو بعيدة التحقيق حتى أمام الفكر الاشتراكى المعاصر. لذا فإن التركيز يكون أكثر موضوعية على تحقيق الدولة الاشتراكية ثم توسيع رقعتها بجعلها تجمعات دولية اشتراكية (Super National) وأخيراً التوصل إلى الاشتراكية العالمية (World Socialism) وهنا قد يكون من الممكن التقدم نحو بناء الشيوعية بكفاءة وخلق هذه الشروط اللازمة لتلاشى جهاز الإدارة.

الذى تدعو فيه إلى اختفاء جهاز الدولة بمعنى الجهاز المركزى وإطلاق حرية التصرف للوحدات الإقليمية والتنفيذية . فى المرحلة الحالية يهمنا فيها أنه فى معظم الدول الاشتراكية نلاحظ أن جهاز الدولة أو السلطة المركزية عليها مسئوليات واسعة وكبيرة جداً – على حد قول لينين إن المركز الرئيسى للتنظيم يجب أن يلم بكل صغيرة وكبيرة فى المجتمع (١).

وتتضح لنا أيديولوجية التطور الإدارى فى النظام الاشتراكى فى الآتى :

– أن النمو الإدارى هو تعبير عن تغيير النظام الاجتماعى القائم وهو أداة هامة فى قيام نظام جديد يحل محل القديم أى أنه يعبر عن أهداف أيديولوجية محددة .

٢ – أن هذا النمو تحقق عن طريق ثورة على النظام القديم .

٣ – يؤكد هذا النمو مصالح اجتماعية جديدة هى مصالح البروليتاريا (الطبقة العاملة) والطبقات الأخرى المتحالفة معها ومن أهمها الفلاحون والمثقفون الثوريون .

التطور الإدارى فى الدول النامية :

إذا انتقلنا إلى الدول النامية نجد صورة مختلفة إلى حد كبير عن الذى أشرنا إليه فى النظامين الرأسمالى والاشتراكى فنحن نواجه مجموعة من الدول حديثة الاستقلال التى تتعرض لمجموعة ضخمة من مشكلات التنمية الاقتصادية والتى تعانى من تخلف فى مواردها المادية البشرية .

فالدول النامية هى دول :

نامية ، بمعنى أن قضية التنمية الاقتصادية تحتل المكان البارز فى تكوينها المعاصر .

متخلفة ، بمعنى أن الفجوة بينها وبين الدول المتقدمة شاسعة ويمكن أن تزداد اتساعاً .

فقيرة ، بمعنى أن مواردها المادية والبشرية غير مستغلة استغلالا اقتصادياً .

حديثة الاستقلال السياسى، بمعنى أنها تتعرض لمحاولات وضغوط الاستعمار الجديد ودوائر النفوذ الدولية للسيطرة عليها .

وكل هذه العوامل تجعل الدولة النامية دولة لا تجد أن هناك مناصاً من الاعتماد الكثيف على الجهاز الإدارى لتحقيق أهداف وغايات واسعة المدى سواء للبدء بالتنمية الاقتصادية أو للتعجيل بها أو لاستغلال مواردها استغلالا اقتصادياً أو لتقوية الدولة وحماية السياسة القومية من الضغوط الدولية .

ويترتب على ذلك تطور هائل فى الجهاز الإدارى – إلا أن فى تفسير عقيدة هذا التطور – أى أيديولوجية النظام الإدارى فى الدولة النامية نجد صعوبات كبيرة أمام الباحث تجعله لا يتمكن من التعميم

---

(١) L. Schapiro : The Communist Party of the U.S.S.R., London, 1958, p. 589.

لنتائج يصل إليها فى دولة واحدة على باقى الدول . ولا يعنى هذا أن الدول النامية التى تجمعها ظروف عامة مشتركة لا يجمعها مفهوم واحد فى التطور . فالواقع أن الباحثين يكادون أن يجمعوا على أن الدول النامية تعتنق كل منها شكلا أو آخر من العقيدة الجماعية الوطنية :

أى أن هناك حاجة لتدخل الدولة وقيامها بدور رئيسى مما يعنى أن أسلوب التنمية هو غير الأسلوب الرأسمالى – ولكن هذا الأسلوب غير الرأسمالى هو أسلوب قومى أكثر منه عالميًّا فى تفسير الاشتراكية أو اللارأسمالية فهو ينبع من ظروف كل دولة نامية وتاريخها وحضارتها أكثر من أى شىء آخر لهذا نجد صيغاً مختلفة للسياسة الوطنية فى هذه الدول .

ويرى البعض أن تطور هذه الدول سوف يؤكد اندفاعها فى طريق النظام الاشتراكى فى حين أن البعض الآخر لا يرى ذلك بالضرورة طالما أن القضية الأساسية هى قضية النمو الاقتصادى فمن الممكن بالتالى تبلور أيديولوجية الدولة النامية أثناء النمو الاقتصادى حول مصالح اجتماعية محددة تقرر نوع أيديولوجية تلك الدولة فيما بعد[١] :

ويستثنى من ذلك بالطبع الدول النامية التى أعلنت التزامها بأيديولوجية رأسمالية (مثل تركيا) أو اشتراكية (مثل الصين الشعبية) .

منظمات الجهاز الإدارى :

يتضح لنا من العرض الموجز الذى أوردناه أن الجهاز الإدارى يقوم بدور أساسى فى النظم المعاصرة . وقد أدى ذلك إلى أن أصبح الجهاز الإدارى منظمة ضخمة تضم عدة أنواع من المنظمات .

وتنقسم منظمات الجهاز الإدارى فى دراسات الإدارة العامة إلى ثلاثة أنواع هى [٢] :

١ – المنظمات المصلحية.(Departmental/Ministerial Ogr) وهى الوزارات والمصالح التقليدية التى تحقق أهداف الجهاز الإدارى فى الدفاع والأمن والتمثيل الدبلوماسى والتعليم وغير ذلك من الأهداف المرفقية التى يغلب عليه طابع الخدمة أكثر من الطابع الاقتصادى .

٢ – المنظمات الاقتصادية (Public Corporation/Enterprises) وهى مؤسسات ومشروعات الأعمال الاقتصادية التى تنشئها الدولة أو تساهم فى إنشائها لتحقيق أهداف اقتصادية .

٣ – المنظمات المحلية(Local Organizations) وهى الوحدات التى تقوم الدولة بإنشائها لتحقيق أهداف اقتصادية وسياسية لامركزيا .

ويؤدى هذا التنوع فى منظمات الجهاز الإدارى إلى تنوع فى الوظائف المتخصصة بحيث أصبحت تضم علاوة على الوظائف التقليدية – وظائف متخصصة مألوفة فى منظمة الأعمال وذلك لإدارة منظمات

---

(١) A.H. Hanson : Public Enterprise and Economic Development, London' 1959.
كذلك لنفس المؤلف Planning & the Politican-Lon., 1970.

(٢) نظرية الإدارة العامة – مرجع سابق .

القطاع العام ، كذلك أصبحت تضم وظائف متخصصة جديدة تتلاءم مع المنظمات المحلية :

وفى كل نوع من هذه الأنواع من المنظمات تقوم العملية الإدارية لتحقيق أهداف المنظمة عن طريق إدارة وظائفها . وتعتبر العملية الإدارية فى كل نوع من أنواع المنظمات السابقة نظاماً بذاته — كما أنها جزءا من نظام الجهاز الإدارى . الذى هو بدوره يمثل نظاما بذاته وجزءاً من نظام أكبر هو النظام السياسى / الاقتصادى / الاجتماعى .

بيروقراطية الجهاز الإدارى :

وبرغم الاتساع الهائل فى مهام الدولة والذى أدى إلى ذلك الاتساع فى الجهاز الإدارى مع التنوع الهائل فى منظماته ، إلا أن البعض ما زال يرى أن ذلك « الجهاز » يتصف بصفة البيروقراطية فى المعنى السيئ لها . والواقع أن اقتران البيروقراطية بالجهاز الإدارى للدولة قد تم لأول مرة بواسطة كارل ماركس عندما اعتبرها « أداة » الطبقة الحاكمة لتدعيم وحماية معالمها فى السيطرة على باقى الطبقات — فهى أداة « قهر » تستخدمها السلطة بجمود لتحقيق مآرب سياسية للطبقة الحاكمة . ولكن مفهوم البيروقراطية قد استخدم على نطاق واسع بواسطة الباحث الاجتماعى الألمانى ماكس ڤيبر Max Woeber الذى رأى أنها تعبير عن نظام سياسى ذى قمة سلطة قانونية راشدة وهو النظام الحديث للدولة بعد الثورة الصناعية — وقد ميز ڤيبر تلك الدولة التى تستند على السلطة القانونية عن دولة تستند إلى السلطة الملهمة الكاريزمية (Charismatic) أو تلك التى تستند على سلطة تقليدية (Traditional) حيث تكون الأجهزة الإدارية فى حالاتهما غير منظمة وغير مستقرة وقليلة الكفاءة .

واهتم ماكس ڤيبر بوضع « نموذج مثالى » للجهاز الإدارى البيروقراطى فى الدولة التى تستند على سلطان القانون . وقد أقام نموذجه على[1] :

١ — توزيع الأعمال داخل البيروقراطية على أساس وظيفى دقيق يستند على :

(ا) مبدأ التخصص وتوزيع العمل على أساسه .

(ب) تنمية خبرة الأفراد العاملين فى المنظمة وإبرازها فيما يعهد به إليهم من أعمال :

٢ — تنظيم علاقات شاغلى الوظائف على أساس التدرج (heirarchy) المستند على السلطة الإدارية وهذا يدعم بالآتى :

(ا) تقسيم المنظمة إلى مستويات تشبه الهرم :

(ب) تبعية المستوى الأدنى للمستوى الأعلى وهكذا حتى قمة الهرم .

---

(١) راجع لذلك :

H. H. Gerth & C. Wright : from Max Weber-Essays in Sociology-N.Y. 1946.

كذلك د. محمد على محمد : علم اجتماع التنظيم — دار الكتب الجامعية ١٩٧٢

(حـ) عدم جواز الاتصال الإدارى أو ممارسة الأعمال إلا من خلال قنوات هذا التدرج .

٣ — وجود مجموعة قواعد وتعليمات تنظم العلاقات الإدارية للعمل بحيث تكون مستندة على تقسيم السلطة وتدريجها . وهذا يستند على :

(ا) تطبيق هذه القواعد والتعليمات بمنتهى الموضوعية بغض النظر عن أى اعتبار آخر .

(ب) الاعتماد الكامل فى اتخاذ القرارات على هذه القواعد لضمان وحدة التنفيذ فى المنظمة مما يؤدى إلى التنسيق التلقائى .

(حـ) التركيز على هذه القواعد وتدريب الموظفين عليها حتى يؤدى ذلك إلى الاستمرار فى عمليات المنظمة بغض النظر عن أى تغيير فى الأشخاص .

٤ — إيجاد مجموعة أفراد موظفين موضوعيين غير متأثرين بأى اعتبارات شخصية فى معاملاتهم داخل المنظمة أو عملائها . وهذا يستلزم :

(ا) التعامل مع عملاء المنظمة يكون على أساس القواعد العامة للعمل بغض النظر عن المراكز الاجتماعية :

(ب) التعامل بين أفراد المنظمة على أسس غير شخصية بالمرة .

٥ — إيجاد نظام للخدمة فى المنظمة يقوم على أساس اعتبار الخدمة فيها « مهنة العمر * » لمن يلتحق بها وهذا يتحقق عن طريق :

(ا) إيجاد نظام موضوعى فى الاختيار والتعيين .

(ب) إيجاد نظام مستقر ثابت للأجور والعلاوات والترقيات .

(حـ) وضع نظام واضح لمرتبات التقاعد ومكافآت نهاية الخدمة .

وبالطبع — نلاحظ أن هذا النموذج « الويبرى » للمنظمة يدعو إلى صفات لا بد من توافرها فى كافة المنظمات — حكومية أو أهلية — وهى الصفات التى تركز على التنظيم الرسمى والقواعد المعتمدة للعلاقات الإدارية .

---

* Career

المقصود بالمهنة الأعمال التى تتصف ببعض الصفات والتى عدد علماء الاجتماع الكثير منها ، ويمكن إيجاز بعض خصائص الأعمال التى تتصف بصفة المهنة فيما يلى :

(ا) وجود نظام عام للمعرفة النظرية لهذه الأعمال يعتبر مصدراً رئيسياً لاكتساب المهارة فيها .

(ب) تقبل المجتمع بأفراده ومنظماته لسلطة أو لنفوذ أو لخبرة أعضاء هذه المهنة — أى الاعتراف بمهاراتهم .

(حـ) وجود قواعد غير رسمية تهدف إلى إكساب أعضاء المهنة الاحترام (كالألقاب — مثلا — أفندى أو أستاذ أو دكتور) فى المجتمع وتحميهم من ادعاء من لا يملكون المهارة الرسمية المطلوبة فى الانضمام إلى المهنة .

ولكن نموذج ويبر يحمل كذلك العديد من المتناقضات بين الكفاءة وهو مطلب فيبر الأساسي والهدف الذي يدعو إلى تحقيقه — من ناحية وعناصر المنظمة البيروقراطية التي يدعو إليها من الناحية الأخرى(١) فهذه العناصر قد لا تؤدي إلى الكفاءة بل على العكس يمكن أن تقوم عقبة أمامها .

النموذج الويبري يجعل الموضوعية في المنظمة تحل محل العواطف والارتباطات الشخصية والتقديرية . وهو بهذا يعتقد أن المنظمة البيروقراطية تستطيع أن تحل كافة مشكلاتها . فهي تستطيع اتخاذ قرارات موضوعية لا تبغى إلا الكفاءة ولا تلقى بالا إلى أية اعتبارات أخرى ، حتى ولو كانت اعتبارات إنسانية يصعب تجاهلها وقد انتقد لذلك كثير من الباحثين نموذج « ويبر » على أساس تجاهله للتنظيم غير الرسمي (Informal Organization)(٢) فالواقع أن أي منظمة كبيرة ليست هي النموذج المثالي للتنظيم الرسمي فحسب ، بل تضم كذلك التنظيم غير الرسمي . ولا يمكن علاج القضايا التي تواجهها منظمة بتجاهل حقيقة المنظمة فالمنظمة البيروقراطية إذا هي منظمة مثالية غير موجودة في الواقع ، وإن كانت البيروقراطية تمثل بعض الجوانب الموضوعية في التنظيم التي لا بد من توافرها في المنظمة إلا أنها لا تمثل المنظمة الحقيقية تمثيلا صادقا وكاملا(٣) .

وكذلك نلاحظ أن « فيبر » الذي يعطي أهمية كبيرة للخبرة فإنه لايدعو ولا يهتم إلا بالقواعد والتعليمات والإجراءات الرسمية(٤) . وهذا يجعل المنظمة في تصوير ويبر مكاناً غير ملائم لنمو الخبرة الموضوعية وإنما هي المكان الذي تضعف فيه الخبرة وكل هذه المتناقضات تشير في الواقع إلى أن أي منظمة لا يمكن أن تكون بيروقراطية في المفهوم الذي يدعو إليه ماكس فيبر — ولكن كل منظمة في الواقع تحمل بعض المعاني البيروقراطية التي أشار إليها . وقد شاع استخدام كلمة بيروقراطية فيما بعد إلى أن أصبحت تقترن بكل « منظمة » تتصف بصفات الجمود والمبالغة في التمسك بالإجراءات والقواعد وعدم السماح للابتكار والتجديد لدي الأفراد . وقد عرفها « هارولد لاسكي » المفكر البريطاني بأنها حالة تصل إليها المنظمة التي يسيطر عليها شكل قانوني يصعب تعديله حتى ولو تعارض مع مصالح حيوية لا تقبل المناقشة . فهي في تحليله تعكس حالة من حالات إساءة استخدام السلطة .

وهذا يؤكد ، أن أي منظمة ، يمكن أن تصل إلى الخضوع لهذه الأعراض البيروقراطية . وقد يكون من الخطأ أن نتصور أن هذا محتمل في المنظمات الحكومية فقط — وإن كان من الممكن القول أن

---

(١) R. K. Merton : Social Theory & Social Structure, (Lon' 1950) pp. 50-54.

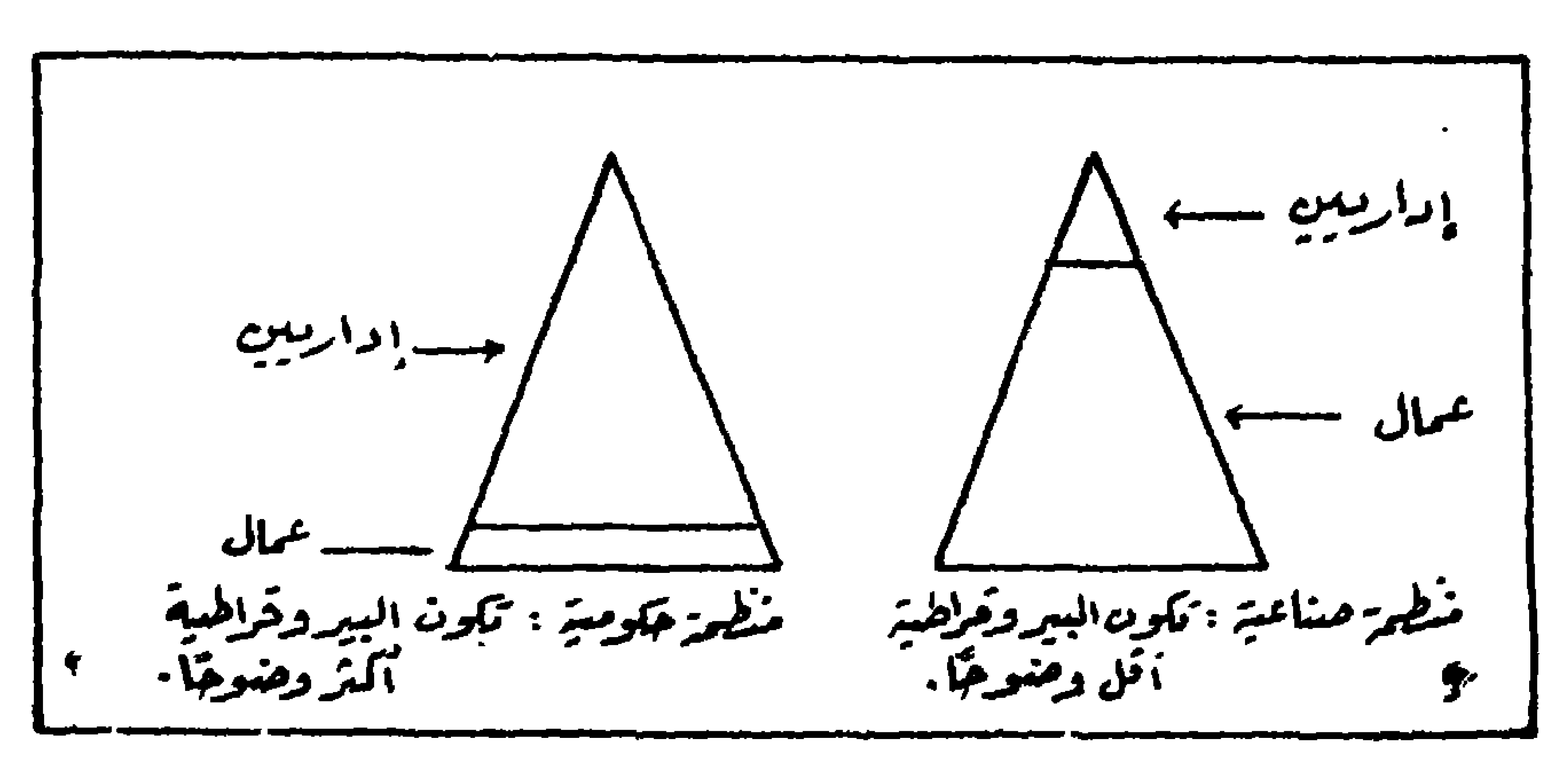
(٢) P. Selznick : Foundation of the Theory of Organization, Sociological Review, B. 1948, pp. 25-35.

(٣) A. W. Gouldner : Patterns of Industrial Bureaucracy, (N.Y. 1954).

(٤) P. Selznick : op. cit., p. 42.

احتمالاته فى المنظمة الحكومية أكبر بكثير من المنظمات الاقتصادية لكثرة الاعتماد فى الأولى على قواعد وصفات البيروقراطية[1].

فلو تصورنا أن منظمتين واحدة حكومية وأخرى صناعية فإن الأولى سيكون أغلب أعضائها من البيروقراطيين فى حين أن الثانية ستكون نسبة هؤلاء أقل من نسبة العمال بكثير ويكون من الطبيعى أن تغلب الصفة والأساليب المكتبية (البيروقراطية) على النوع الأول أكثر من الثانى والتى تحتاج إلى الاعتماد على أساليب صناعية غير مكتبية (بيروقراطية) أكثر من الأولى . ويوضح ذلك الشكل رقم (١) فيما يلى :



شكل رقم (١) البيروقراطية فى الحكومة وفى الصناعة

كما يمكن أن يتضح ذلك من زاوية أخرى . فالمنظمة الحكومية تكون مرتبطة بالأساليب الموضوعية للعمل إلى درجة كبيرة فى حين أن المنظمة الصناعية سترتبط بالسوق أو بعملائها أكثر . ويمكن جداً أن تكون المنظمة الحكومية بيروقراطية بمعنى احترامها وتمسكها بأساليب العمل (المكتبى) مع قلة الإحساس بقيمة عملائها ودورهم فى حياتها واستمرارها :

(١) والملاحظ إذاً أن للبيروقراطية معنيين : —

المعنى الأول : هو المنظمة الضخمة التى تعتمد على الأساليب الإدارية المكتبية وهذا ينطبق على كافة أنواع المنظمات ، كصفة جزئية لا كصفة شاملة للمنظمة .

المعنى الثانى : المنظمة التى يسيطر عليها نظام الأساليب المكتبية إلى حد يجمدها ويفقدها مرونتها وحيويتها ، فيسيطر عليها الجانب أو الصفة البيروقراطية فقط .

راجع : أستاذنا الدكتور محمد توفيق رمزى فى مقدمة لكتاب مورو بيرجر : البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة — القاهرة ١٩٥٩ .

بينما على العكس تكون المنظمة الصناعية على وعى وإدراك مرتفعين بقيمة عملائها ودورهم فى حياتها واستمرارها ، بحيث تكون أساليب العمل بالنسبة لها (وسيلة) لا غاية فى ذاتها .

ولكن كل هذه الأفكار لا تنفى حقيقة أن منظمات الجهاز الإدارى الآن وقد أصبحت منظمات متنوعة الأهداف تقوم بوظائف اقتصادية هامة علاوة على وظائفها التقليدية لا يمكن أن توصف بهذه الصفات البيروقراطية أو على الأقل لا يجب أن تكون هذه الصفات من سماتها .

كما أن ما هو أهم من كل ذلك أن مفهوم البيروقراطية للباحث « ماكس فيبر » هو مفهوم اجتماعى تحكمى إلى أقصى درجة ويصح التشكيك فى صحته المطلقة على أى الأحوال . بل إن فيبر باعتباره البيروقراطية نموذجاً اجتماعياً (social type) قد ركز اهتمامه على محاولة الوصول إليها لا على حتمية الوصول .

* * *

يبدو لنا من العرض السابق أهمية وخطورة الدور الذى يقوم به الجهاز الإدارى فى كافة النظم المعاصرة — خصوصاً فى الدول النامية — ومن ثم يتأكد لنا أهمية الأخذ بالأساليب العلمية فى إدارة وتنظيم منظمات ذلك الجهاز :

ويقوم العنصر البشرى بدور أساسى وحاسم فى تلك العملية مما يعنى أن جانباً أعظم فى كفاءة الجهاز الإدارى يعتمد على مدى توافر العنصر البشرى القادر على تشغيله وإدارته بالكفاءة المطلوبة .

الفصل الثانى

العنصر البشرى فى الجهاز الإدارى

مقدمة :

عندما يواجه الفشل إحدى المنظمات يسهل تصور أسباب ذلك الفشل فى التنظيم الإدارى ، لأن من السهل جداً تغيير وتبديل التنظيم الإدارى .وذلك يتحقق بإصدار تشريع جديد ، أو قرار جديد ، أو حتى بإصدار مجموعة تعليمات . ولكن يجب أن نتذكر دائماً أن جزءاً كبيراً من هذا الفشل يكمن فى تصرفات من يعملون فى التنظيم ، وتغيير العقول وتطوير السلوك الإدارى ، هى عملية أصعب وأدق وأهم بكثير من تغيير وتبديل التنظيم . لأن الإنسان ليس من السهل تطوير سلوكه إلا تدريجياً وبجهد خلاق ، وهذا هو ميدان التحدى الرئيسى للدول النامية ، ليس بالنسبة للإدارة العامة فحسب ولكن بالنسبة لكل عملية التنمية الاقتصادية[1] .

والواقع أن الجهاز الإدارى لا يمكن أن يستغنى بأية حال عملية إعداد وتنمية الأفراد القادرين والصالحين للقيام بتشغيل التنظيم ودفعه نحو تحقيق أهدافه . والشىء المؤكد أنه مهما كانت كفاءة التنظيم ، إلا أنه لا يمكن الحكم على تلك الكفاءة بمجرد تحليل الطريقة التى تم بها تحديد أهداف المنظمة وتوزيع السلطات وتوضيح العلاقات . . . إلخ ، فالحكم على الكفاءة يتقرر تبعاً للطريقة التى يمارس بها الأفراد على كافة المستويات وظائفهم الإدارية فى إطار التنظيم .

والإدارة هى إلى حد كبير نشاط بشرى يحقق آثاره ويأتى بنتائجه فى وسط اجتماعى وعلى قدر إمكانيات التأثير ترتفع أو تنخفض كفاءة الإدارة . ومن هذه الزاوية فإن الإدارة هى مجموعة تفاعلات تنتج عن اتصالات وعلاقات الأفراد العاملين داخل المنظمة ، مثل ما هى أى شىء آخر .

وقد تطورت النظرة إلى الإدارة تطوراً هائلا نحو تبنى أهمية دور العنصر البشرى وضرورة الاهتمام به كمحدد رئيسى فى كفاءة الإدارة[2] .

---

(١) U.N. : Pulbic Industrial Management in Asia and the Far East, op. cit., p. 12.

(٢) راجع بالذات .

د. على السلمى : السلوك الإنسانى فى الإدارة – دار المعارف – ١٩٧٣ .

إن دور العنصر البشرى لا يمكن تجاهله فى نجاح المنظمة ، وهو دور يظهر فى :
أولا : التأثير على إطار ونظام العمل تأثيراً يصل إلى حد تغييره وتعديله .
ثانياً : تشغيل ذلك النظام بالأسلوب الذى يعد الفاصل الأهم فى تحديد كفاءة الإدارة .
وفى الواقع هناك تفاعل لا بد من وجوده بين نظام العمل من ناحية وبين أسلوب عمل الفرد فى نطاق ذلك النظام من الناحية الأخرى ، هذا التفاعل يتحتم معه وجود توازن بين نظام العمل من ناحية وأسلوب العمل من الناحية الأخرى .

ومن الواضح الآن أن دراسات الإدارة العامة لا تعد عملية التنظيم عملية قدرية وعشوائية ، بل هى عملية لها مبادئها وأصولها التى تجعل التنظيم نشاطاً متخصصاً للإدارة تحكمها مبادئ وتفسيرات ولاتجعلها نشاطاً تلقائياً أو طبيعياً[1] .

كذلك لايمكن ترك أسلوب العمل للصدفة والموهبة الإنسانية الطبيعية[2] فهى عملية دقيقة لا تنفصل عن علم الإدارة العامة ذاته . وبالتالى لا بد أن تكملها مبادئ وتفسيرات تهدف إلى الاختيار الأمثل للأفراد ، وحسن توزيعهم على الوظائف ، وتهدف كذلك إلى تنمية كفاءات هؤلاء الأفراد فى كل الأوقات بالأسلوب الذى يضمن كفاءة السلوك الإدارى وبالتالى يؤدى إلى تهيئة الظروف المناسبة لخلق التنظيم ولتحويل ذلك التنظيم فى اتجاهات إيجابية نحو تحقيق الأهداف ضمن إطار الأهداف العامة للجهاز الإدارى للدولة ، وهذه عملية مستمرة ينبع جانب كبير منها من قدرة القيادة العليا للجهاز الإدارى على تهيئة الظروف المناسبة ، فالمنظمة التى تنشأ فى الأصل بقرار من هذه القيادة العليا هى أداة تلك القيادة وإحدى وسائلها لتحقيق أهداف السياسة العامة ، وبالتالى جانب من المبادرة يظل فى أيدى القيادة العليا التى عليها مسئوليات تجاه اختيار وتنمية الأفراد وكذلك تجاه خلق الإطار الملائم للعمل .

مستويات العنصر البشرى .

ويتكون العنصر البشرى فى الجهاز الإدارى للدولة الحديثة من آلاف الأفراد الذين يمكن تقسيمهم إلى عدة مجموعات هى :

١ ـ الإدارة العليا :

وتتكون من القيادات الإدارية للجهاز الإدارى قريبة الصلة بالقيادات العليا للدولة ويتمثل هذا المستوى فى وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح والهيئات والمؤسسات والفروع ـ وهو المستوى الذى يتعاون فى رسم السياسات العامة وفى نقل توجيهات القيادات السياسية العليا والإشراف على تنفيذها فى منظمات الجهاز الإدارى .

---

(١) د. أحمد رشيد ومحمد يسرى قنصوه : التنظيم الإدارى وتحليل النظم ـ دار النهضة العربية ١٩٧٠

(٢) H. A. Simon : Public Administration, op. cit., pp. 134-36.

٢ — الإدارة التنفيذية :

وتتمثل فى مستوى المديرين والرؤساء والمسئولين عن التنفيذ فى قطاعات العمل فى المنظمات المختلفة للجهاز الإدارى — ويضع هؤلاء البرامج ويشرفون على تنفيذها ويضمون لذلك العديد من التخصصات التى يحتاجها العمل فى الجهاز الإدارى .

٣ — الإدارة المباشرة :

وهذه المجموعة تضم رؤساء الصف الأول الذين يشرفون إشرافاً مباشراً على تنفيذ أهداف وسياسات الإدارة العليا تبعاً للطرق والأساليب التى وضعتها الإدارة التنفيذية وتحت الإشراف المباشر للأخير .

ولا ننظر مع ذلك إلى العمل الإدارى داخل الجهاز الإدارى على أساس انقسام مطلق ومحدد الأبعاد بين المستويات الثلاثة السابقة ، فالإدارة هى ناتج تعاون كل الإداريين لتحقيق الأهداف المحدودة . فالمعروف أن العامل الهام فى نجاح الإدارة هو القدرة على تحصيل التعاون المقصود للجميع نحو تحقيق الأهداف وفى هذا يعرف لنا . « لوثر جوليك » مقومات الإدارة فى كفاءة الاتصال والرغبة فى الخدمة والهدف المشترك » .

وبنفس المعنى لا يمكن — خصوصاً فى الجهاز الإدارى — أن نتصور قيام العمل الإدارى بمعزل عن البيئة الخارجية ، السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، هناك إذن حقيقتان واضحتان فى قيام العنصر البشرى بالعمل الإدارى الأولى هى الترابط داخل المنظمة بين كافة مستويات العمل الإدارى ، بحيث لا يمكن — إلا مجازاً النظر إلى عمل الإداريين فى داخل المنظمة مستقلاً بعضه عن الآخر ، والثانية هى علاقة التأثير بين مجموع العمل الإدارى داخل المنظمة من ناحية والبيئة الخارجية من الناحية الأخرى .

بمعنى أدق أننا أمام دراسة معقدة إلى أقصى درجة إذ أنها تمثل للباحث درجات مرتفعة من التداخل بين مجموعة كبرى من العوامل التى لكل منها دور فى تحديد سلوك الإداريين وفى تغيير ذلك السلوك(١) .

وهناك مجموعة من الحقائق المتعلقة بالمستويات الإدارية فى الجهاز الإدارى بالذات ومنها :

١ — أن سلوك الإداريين فى المنظمة يتعاون لتحقيق أهداف متكاملة داخل تلك المنظمة ، بل وداخل الجهاز الإدارى للدولة ، بمعنى ارتباط كل أجزاء العمل الإدارى فى المنظمة وارتباطه فى مجموعه بمستويات العمل فى الجهاز الإدارى بالدولة .

٢ — أن هذا التكامل فى العمل الإدارى يتأثر بالإطار التنظيمى للعمل ، بمعنى أن سلوك الهيئة الإدارية فى المنظمة لا بد وأن يتأثر (ويؤثر) بإطار النظام الإدارى المتاح له :

---

(١) A. Leisersons : Interest Groups in Administration, in F.M. Marx (ed.), Elements of Public Administration, op. cit., Ch. 14.

٣ – إن هذا التكامل والتأثر (والتأثير) فى سلوك الهيئة الإدارية فى المنظمة يتداخل كذلك مع الظروف الاجتماعية السائدة وتأثيرها على مناخ العمل الإدارى وعاداته وتقاليده[١].

أهداف تشغيل الأفراد :

إن أهداف الإدارة من تشغيل الأفراد، يبلغ الأهمية القصوى لما للعنصر البشرى من أهمية فى الإدارة ويمكن أن نذكر تلك الأهداف فيما يلى[٢] :

١ – تخفيض تكاليف استخدام العنصر البشرى :

ومن المعروف أن من أهم مصادر التكاليف فى الجهاز الإدارى ما يعود إلى استخدام العنصر البشرى؛ وبرغم أن تكاليف هذا العنصر يختلف من منظمة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر – وبرغم أن الاتجاهات التقنية الحديثة تؤيد الاتجاه نحو انخفاض تكلفة هذا العنصر. برغم كل ذلك، إلا أنه بشكل عام سيظل العنصر البشرى يمثل أهم مصادر التكاليف فى المنظمة خصوصاً فى الدول النامية .

وتكون من أهم الأهداف العامة لإدارة الأفراد تحقيق خفض مستمر لهذه التكاليف عن طريق زيادة إنتاجية ذلك العنصر ورفع كفاءة تشغيله .

٢ – تطبيق ومسايرة التطور الفنى فى أساليب العمل :

إن أساليب العمل تتعرض لتطور مستمر نتيجة للتقدم الفنى فى الدول المتقدمة . فالوظائف الحسابية تتم الآن فى الولايات المتحدة وأوربا بأساليب جد مختلفة عن فترة ما بعد الحرب الثانية مباشرة . وليس هذا إلا مثالا واحداً ، وتوجد أمثلة أخرى كثيرة فى مجالات العمل بوظائف المخازن والحفظ والاتصالات . . . إلخ .

ومن الأهداف العامة الهامة لإدارة الأفراد القدرة على مسايرة هذه التطورات ووضع النظم الكفيلة بتحقيقها فى أساليب العمل بالمنظمة مما يؤدى إلى زيادة إنتاجية العنصر البشرى .

إن هذين الهدفين يؤكدان أهمية تأثير العنصر البشرى على كفاءة الإدارة العامة وضرورة رفع كفاءة ذلك العنصر – ويمكن إضافة إلى هذين الهدفين وبشكل خاص فى دولة نامية – أن نضيف بعض الأهداف الحيوية التى يستهدفها تشغيل العنصر البشرى وهى :

أولاً : تأكيد المفهوم العلمى للوظيفة والذى يقوم على أساس تحديد واضح لمواصفاتها وشروط شغلها ومكانها فى الهيكل التنظيمى .

---

(١) بمعنى أن أعضاء الهيئة الإدارية هم أعضاء فى مجتمع وبمعنى أن العمل الإدارى هو عمل يتم فى إطار اجتماعى محدد لا يستطيع أن يتعارض مع نظامه .

(٢) H. Koontz & C. O'donnell : Principles of Management. pp. 42-8.

H. Chruden and A. Sherman : op. cit., pp. 2-9.

ثانياً : ترشيد عمليات الاختيار والتعيين وإقامتها على دعامات موضوعية مما يتحقق فى ظل مفهوم تخطيطى للقوى العاملة .

ثالثاً : تنمية مهارات شاغلى الوظائف المختلفة مما يتحقق بمتابعة التطورات الفنية العالمية فى أداء الأعمال على كافة المستويات .

ويمكن أن نعيد توضيح هذه الأهداف بإضافة ما نراه ملائماً للوضع الاجتماعى المصرى وذلك من استقرائنا للمقومات التى ينبنى عليها النظام الاقتصادى والسياسى والاجتماعى المصرى وذلك بإضافة هدف « المعاونة فى تحقيق المشاركة الفعالة فى وضع واتخاذ القرارات بين كافة العاملين » .

فقد وضعت الدولة الأسس التى يقوم عليها ذلك المفهوم للمشاركة والذى أصبح الآن من سمات الإطار العام فى نظامنا الاقتصادى والسياسى .

ويمكن أن نوضح الأهداف التى تبغى الإدارة تحقيقها من تشغيل العنصر البشرى فى الجدول التالى :

الأهداف بشكل عام	وبشكل خاص فى الدول النامية	وفى جمهورية مصر العربية
١ ـ تخفيض تكاليف استخدام العنصر البشرى فى المنظمة	٣ ـ تأكيد المفهوم العلمى للوظيفة	٦ ـ المعاونة فى تحقيق المشاركة الفعالة بين العاملين على كافة المستويات
٢ ـ تطبيق التطورات الجديدة فى أساليب العمل	٤ ـ ترشيد عمليات الاختيار والتعيين ٥ ـ تنمية مهارات شاغلى الوظائف المختلفة	

تشغيل العنصر البشرى كإدارة متخصصة :

إن تحقيق الأهداف السابقة من تشغيل العنصر البشرى هو مسئولية رئيسية لكافة الرؤساء المباشرين فى مستويات العمل المختلفة فى الجهاز الإدارى ـ إذ أن الرئيس المباشر ـ على أى مستوى ـ لا يستطيع إنجاز مهامه إلا من خلال التعاون الكامل مع المجموعة البشرية التى تعمل معه وهذا يضع عليه المسئولية الأولى فى رفع كفاءة التشغيل لتلك المجموعة التى تقع على عاتق الرؤساء .

يظهر لنا ـ فى الحال ـ المفهوم البشرى للإدارة ـ من أنها إنجاز من خلال التفاعل والتأثير على الآخرين ، ومن أنها عملية ديناميكية تقوم على عدة تأثيرات من مستوى إلى الآخر فى سبيل إنجاز أهداف محددة . وبرغم ذلك المعنى ـ فإن تحقيق الأهداف السابقة يحتاج إلى تصميم وتنفيذ العديد من

البرامج مما يؤدى إلى احتياج الإدارة إلى قيام « إدارة متخصصة » تقدم المعاونة إلى الرؤساء المباشرين فى مجال تشغيل العنصر البشرى وتحقيق الأهداف المرسومة وصولاً إلى أقصى كفاءة .

وتظهر « إدارة الأفراد » أو « إدارة شئون العاملين » أو « إدارة الموظفين » — كإحدى إدارات المعاونة الهامة التى تقدم خدماتها للرؤساء على كافة مستويات العمل فى سبيل تحقيق الأهداف التى ترفع كفاءة تشغيل العنصر البشرى فى الجهاز الإدارى . ولا ينفى ظهور هذه « الإدارة » مسئولية الرؤساء المباشرين فى ذلك المجال — بل إنه يستحيل عمليًّا إغفال تلك المسئولية ، كما أنها تقع فى الواجبات الإدارية للرئيس المباشر على أى مستوى .

إدارة الأفراد — إذاً — هى إحدى إدارات الخدمة التى تشارك فى الإعداد والإشراف على تنفيذ كافة البرامج التى تحقق الأهداف الموضوعة لرفع كفاءة تشغيل العنصر البشرى فى الجهاز الإدارى وهى تعمل ذلك بالتعاون الكامل مع الرؤساء المباشرين وفى ظل التوجيهات العامة للقيادة العليا للجهاز الإدارى .

وظهور وتطور هذه الإدارة يعكس — قبل كل شىء — أهمية العنصر البشرى فى الإدارة وهو ما حاولنا إيضاحه فى هذا الفصل . ويجب أن نلاحظ كذلك أن هذه الإدارة فى الجهاز الحكومى كثيراً ما يطلق عليها تعبير الخدمة المدنية Civil Service ويعكس ذلك طبيعة العمل فى هذه الإدارة فى الحكومة — فهى تتناول شئون أحد فرعى الخدمة العامة (باعتبار الخدمة العسكرية فرعها الأول) فى الدولة وهى شئون لا تترك عادة لمبادرات الإدارة إذ كثيراً ما تنظم بقانون أو بمجموعة قواعد قانونية[١] .

---

(١) Felix A. Negro : The Modern Concept of Personnel Administration - Pubbic Personnel Rexiew No. 3, 1957 — PP. 160 — 196 .

الفصل الثالث

عوامل التأثير على إدارة الأفراد

تمهيد :

إدارة الأفراد هى قبل كل شىء إدارة « الإنسان » — وهذا يضع عليها العديد من عوامل التأثير والضغوط التى تجعل من المستحيل أن نتصور إمكان قيام تلك الإدارة على أساس القواعد العلمية المجردة فقط . وتظهر تلك التأثيرات بصورة خاصة على إدارة الأفراد فى الجهاز الإدارى للاعتبارات التى تتعلق بطبيعة الخدمة المدنية .

وفى تصورنا أنه من الممكن تقسيم عوامل التأثير على إدارة الأفراد إلى ثلاثة مصادر .

الأول : عوامل تأثير تنتج من النظام السياسى القائم الذى يهتم بوضع قواعد للخدمة المدنية تتناسق وتتوازن مع غايات ذلك النظام والأهداف التى يسعى إلى تحقيقها .

الثانى : عوامل تأثير تنتج من الخلفيات السلوكية « للإنسان » المتاح للعمل فى الجهاز الإدارى وهى خلفيات لا بد وأن تعكس بدورها الطابع والسمات المميزة للشخصية القومية : معتقداتها واتجاهاتها السلوكية .

الثالث : عوامل تأثير تنبع من التجارب الإدارية المتقدمة وما أسفرت عنه هذه التجارب من « اتجاهات عامة » فى إدارة الأفراد يجب أخذها فى الاعتبار عند تصميم وتنفيذ برامج تلك الإدارة .

ونلاحظ أن « إدارة الأفراد » لا بد أن تعمل فى إطار يتأثر بكل هذه العوامل : سلبياتها وإيجابياتها — ويكون من الضرورى الإلمام بتلك العوامل حسب تقسيمنا الثلاثى لها .

دور الدولة فى إدارة الأفراد :

نحن نعيش فى مجتمع المنظمات الكبيرة . فالمتطلع إلى الحياة اليومية للمواطن المصرى يستطيع أن يتبين بسهولة كيف أن السمة البارزة لحياته ، هى تفاعلها مع مجموعة كبيرة من الترتيبات التنظيمية : بشكل أكثر دقة مع مجموعة من المنظمات :

وهذه المنظمات تختلف من صغيرة إلى كبيرة ، ومن حكومية إلى أهلية ، ولكن الواضح كذلك

هو اتساع حجم المنظمات الحكومية إلى حد كبير . وهذا الاتساع لا يمكن اعتباره بأى حال ظاهرة مصرية ، بل هو بالتأكيد ظاهرة عالمية . ينطبق على أكثر دول العالم – خصوصاً النامية ، وهذه الظاهرة هى التى تتأكد معها حقيقة الدولة المعاصرة : دولة الرفاهية «Welfare State» أو دولة إدارة التنمية « Development Administration » .

فالحياة المعاصرة من التعقيد إلى الحد الذى استوعب تنظيم كافة نواحيها ، والحياة المعاصرة بلغت درجة عليا من النضج الاجتماعى استلزم أن تقوم الدولة بالعبء الأعظم فى مجال تنظيمها . ولا غرو والحال كذلك أن تكون مجتمعات اليوم هى مجتمعات المنظمات والمنظمات العامة بشكل خاص فى الدول النامية[1]. وتتضح هذه الحقيقة فى معظم الدول النامية ومنها مصر حيث يقوم الجهاز الإدارى بدور أساسى فى إدارة التنمية .

فالمواطن فى مصر إما يعمل فى إحدى منظمات الجهاز الإدارى وإما يتعامل معها بدرجة أساسية : ومنظمات الجهاز الإدارى تبدو أهميتها فى حياتنا حين يتسنى الوقوف على هذه الأهمية بطرق متعددة لعل أبسطها أن نعدد بعض ما تضطلع به منظمات ذلك الجهاز فى الحياة اليومية لمواطن من أهل المدن فى مصر :

– الجهاز الإدارى يحدد للمواطن القيمة الإيجارية لمسكنه وأحياناً يؤجره له .
– وينتج للمواطن أو يحدد له أسعار الجانب الأكبر من أثاثه ومفروشات سكنه والخدمات الأساسية التى يحصل عليها .
– وينتج الجانب الأكبر من مأكولاته أو يحدد له أسعارها .
– ويبيع له قدراً كبيراً من احتياجاته الاستهلاكية .
– وينقله إلى مكان عمله – ويستخدمه فى العمل .
– ويشرف ويدير المدارس والمعاهد والكليات التى يتعلم فيها أبناؤه .
– ويشرف ويدير النوادى التى ينضم إليها المواطن .
– ويشرف ويدير محطات الإذاعة والتليفزيون التى يستمع إلى برامجها ويشاهدها المواطن .
– ويوجه وينظم الصحف والسجلات والدوريات التى يقرؤها المواطن .
– ويدير عدداً كبيراً من المسارح ودور الترفيه .

فالمواطن المصرى « يتعامل » مع الجهاز الإدارى إلى درجة كبرى ، ويتم ذلك عادة من خلال مجموعة

---

(١) لدراسة أكثر تفصيلا راجع للدكتور أحمد رشيد
– إدارة التنمية والإصلاح الإدارى – (دار المعارف ١٩٧٤)
– مشكلات تطبيقية فى إدارة المؤسسات العامة (دار المعارف طبعة ثانية ١٩٧٢)

الأفراد فى مجالات التنفيذ المختلفة – ويستلزم الأمر أن تتصدى الدولة لتضع الضوابط والأسس التى تضمن حسن اختيار العاملين فى الجهاز الإدارى وضمان أن سلوكيات العمل تسير فى اتجاهات تعكس غايات النظام السياسى للدولة ولا تتعارض معه – إن تقييم المواطن المصرى للسياسات العامة للدولة لا بد وأن يتأثر إلى حد كبير بمستوى ونوعية « الإدارة » التى يتعامل معها ومن خلال أفرادها .

وليست هذه ملاحظات « مصرية » – بل هى ملاحظات تصدق على كافة النظم المعاصرة بل والسابقة وهى تؤيد أن الدولة – أى دولة – لا يمكن أن تترك مسائل إدارة الأفراد دون أن تعمل على تنظيمها بما يتمشى مع فلسفات وغايات النظام السياسى ليس فقط لتأكيد حقيقة أن الإدارة هى مرآة تعكس السياسة العامة بل إضافة لذلك تأكيداً لأهمية وخطورة دور « الموظف العام » وهو الذى يؤتمن على تنفيذ السياسة العامة للدولة والتى هى تعبير حىّ عن التفاعل داخل النظام السياسى وتمثل المخرج الرئيسى "output" للنظام السياسى .

وإذا أخذنا نظرة سريعة عبر التاريخ لوجدنا الدولة الإسلامية فى أوج ازدهارها تهتم بوضع قواعد أخلاقية للإدارة بشكل عام ولإدارة الأفراد بشكل خاص وأننا نرى فى أصول هذه العقيدة الإطار الفكرى والأخلاقى الملائم لتحقيق أهداف إدارة الأفراد فى الدولة الحديثة ، بل سوف تجد الإدارة على الدوام أن المواطن المسلم فعلا وقولا هو عنصر يصلح لشغل الوظائف الإدارية ويصلح للإعداد والتنمية لشغل المراكز الإشرافية والقيادية ، فخلقيات المجتمع الإسلامى هى خلقيات إدارية مطلوبة التحقيق فى منظماتنا العديدة .

ففى عصر الإسلام الأول . أرسى الرسول صلى الله عليه وسلم القواعد العلمية الأخلاقية لتشغيل الإنسان مستنداً إلى القرآن الكريم والسنة : « إن خير من استأجرت القوى الأمين[١] » . وأهم العوامل التى كان معمولا بها فى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين ما يلى[٢] :

١ – قاعدة الجدارة لمن يشغل الوظائف الإدارية ، ويروى عن الرسول صلى الله عليه وسلم قوله : « من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلا وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله » ، وتأكدت هذه القاعدة عندما تقرر فى عهد أبى بكر الصديق أن يقضى الفرد فترة تجربة يتحدد فيها مدى جدارته لاستمراره فى العمل .

٢ – قاعدة الخدمة العامة ، إذ أن العمل كان يستهدف تقديم خدمات للمواطنين . ويروى عن الرسول صلى الله عليه وسلم قوله : « من ولاه الله من أمر المسلمين شيئاً فاحتجب عن حاجتهم احتجب الله عن حاجته يوم القيامة » .

---

(١) سورة القصص الآية « ٢٦ »

(٢) مجموعة مقالات المؤلف فى مجلة منبر الإسلام لعام ١٩٧٢ .

وقد كان عمر بن الخطاب يؤكد هذه القاعدة ، كلما عين والياً أو عاملا ، فقد كان يعطيه عهداً يتضمن سلطاته ومسئولياته ويطلب منه قراءته وإعلانه فى المسجد حتى يتعرف جموع المواطنين على مدى سلطة ومسئولية العامل .

٣ — قاعدة الكفاءة ، وقد كان الرسول عليه الصلاة والسلام يحث العاملين على ذلك فى قوله : « إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه » ، وكان الخلفاء الراشدون يتشددون فى مراقبة تنفيذ هذه القاعدة ، وقد كانت هذه القيم وأمثالها تمثل الإطار العام للمجتمع الإسلامى وفى نفس الوقت كانت تمثل مجموعة خلقيات العمل الإدارى فى منظماته المختلفة . وقد تدخلت مؤثرات من مصادر متعددة أدت إلى تجاهل كثير من هذه القيم والخلقيات . وحتى فى العصر الحديث ، عندما بدأ الأخذ بالقواعد العلمية فى الإدارة وفى إدارة الأفراد بشكل عام ، كانت هذه الخلقيات الحية قد تم تجاهلها إما عن عمد مقصود أو بشكل العادة والتعود . فقد تم وضع قواعد العمل ونظم الخدمة الحديثة فى ظل السيطرة الكاملة للمستعمر الأجنبى .

ففى مصر حرصت سلطات الاحتلال . عند وضعها لقواعد إدارة الأفراد وتنظيم شئون العاملين فى الحكومة على تجاهل خلقيات المجتمع الإسلامى تجاهلا مقصوداً وكاملا . بل أكثر من ذلك ، كان بدء الأخذ بالتنظيم الحديث للإدارة المصرية إيذاناً ببدء تكوين مجموعات كبرى من مشكلات الإدارة أخذت تنمو من ذلك لحين خرجت إلى وجودنا الاجتماعى كأخطر معوقات نمونا ونهضتنا . فقد وضعت السلطات الإنجليزية إبان احتلالها لمصر سنة ١٨٨٢ التنظيم الجديد للإدارة المصرية والذى أسمته « الإصلاح الإدارى » المصرى على أربع دعامات هى[1] :

١ — الاختيار والتعيين على أساس المؤهل فقط .

٢ — تقسيم الخدمة الإدارية فى الحكومة إلى قسمين : كادر عال وآخر إدارى .

٣ — تنظيم الوظائف والإدارة على أساس مركزى .

٤ — الاحتفاظ بالمراكز الإدارية العليا للبريطانيين والأجانب الذين مثلوا ثلث قادة منظمات الجهاز الإدارى فى عام ١٩٠٣ .

ولقد تطورت هذه الأسس لتصبح أهم معوقات الكفاءة للجهاز الإدارى المصرى فيما بعد ، وكانت الخدمة المدنية المصرية هى الأداة الرئيسية التى استخدمها الاحتلال البريطانى لتحقيق وتنفيذ مخططاته وفرض سلطانه على البلاد لذا جاءت السياسة الإدارية — وهى ما سماها الاحتلال البريطانى لمصر « الإصلاح الإدارى » جاءت هذه السياسة مؤكدة لتلك الحقيقة فقاعدة ربط التعيين فى الوظائف

(١) M, Berger : Bureaucracy & Society in modern Egypt-Princeton, 1958.

بالمؤهل — برغم ما قد يبدو على غير حق أنها قاعدة سليمة — تطورت هذه القاعدة إلى تركيز مبالغ فيه على الشهادات وكان ذلك على حساب إهمال الخبرة والموضوعية حتى أصبحت الخدمة المدنية أشبه بوكالة تخديم لامتصاص ذوى الشهادات الذين قدمت لهم الصناعة والتجارة فرص عمل محدودة جداً؛ يقابل ذلك التوسع فى استخدام الأجانب. فقاعدة التوسع فى إعطاء الأجنبى مناصب إدارية عليا كانت سبباً هاماً ومباشراً لانخفاض كفاية الإداريين المصريين ثم بزيادة التمسك بهذه القاعدة اطرد الانخفاض فى الكفاية الإدارية المصرية وقد سادت فى نفس الفترة وتدريجياً روح وظيفية خبيثة نتيجة صراع الأحزاب السياسية على كسب ود الموظف الحكومى فتدخلت الحزبية وتفشت فى الخدمة فى شكل خطير يمثل الطبعة المصرية من نظام الغنائم Spoil System المعروف فى الغرب فقد كان كل سياسى يحاول ويعمل على تكتل أكبر قطاع من مجتمع الموظفين فى تحقيق مآربه السياسية والحزبية وانتشرت المحسوبية وعمت الفوضى والرشوة وفقد الموظف الحكومى إحساسه بالطمأنينة بل وإحساسه بكرامة الوظيفة العامة؛

وإذا انتقلنا إلى مجتمع الأعمال الذى أخذ ينمو فى مصر منذ عشرينات هذا القرن ، لرأينا أنه قام كذلك على أسس وقواعد إدارية غير واضحة المعالم ، ولم يمثل هذا المجتمع حتى نهاية الحرب الثانية ، أى احتمال لنمو الإدارة المصرية .

فمن أهم سمات الصناعة المصرية فى هذه الفترة :

١ — سيطرة الأجانب على الإدارة الاقتصادية المصرية إذ مثل هؤلاء الأجانب حوالى ٦٠٪ من مديرى الشركات المساهمة المسجلة فى مصر عام ١٩٥١[(١)] .

٢ — كانت الصناعة المصرية غير منظمة إذا كانت تشكل مجموعة كبيرة جدا من المشروعات الصغيرة فقد بلغ عدد الورش والمصانع حوالى ٢٠٠ ألف (ورشة ومصنع منها حوالى ٩ آلاف فقط يعمل بكل منها أكثر من عشرة أشخاص[(٢)].

٣ — كانت الصناعة المصرية محرومة من الرعاية الحكومية . بل كانت هذه الصناعة وهى أحوج ما تكون إلى الرعاية . دائمة الشكوى من السياسات الحكومية تجاهها . فقد تميزت هذه السياسات بعدم تقدير الظروف الصناعية فضلا عن تعقيد نشاطها بكثرة الإجراءات كما أن الحكومة لم تقم

---

(١) إحصاءات الأجور والعمالة — ١٩٥٢ .

(٢) من مقاييس التخلف الإدارى ازدحام الجهاز الإدارى بالموظفين الذين مثلوا حوالى ٢,٢ ٪ من إجمالى عدد السكان وبمقارنة هذه النسبة بمثيلتها فى المملكة المتحدة نجد أن نسبة الموظفين إلى عدد السكان ١,٣٪ كذلك من هذه المقاييس كثرة الإنفاق على الرواتب والأجور الحكومية التى مثلت ٣٥٪ من إجمالى الإنفاق العام بالمقارنة مع نسبة ٩٪ فى المملكة المتحدة (بيانات سنة ١٩٥١) .

باتخاذ أى خطوات إيجابية لتشجيع الإنتاج المحلى أو إعطائه أى قدر من الحماية الجمركية .

وقد كانت تنظيمات شئون الأفراد فى هذه الفترة تتسم ببعض الصفات التى من أهمها :

١ — خلقت فجوة واسعة بين العمال من ناحية والإدارة ، مما أدى إلى خلق مجتمعين فى الصناعة المصرية مجتمع العمال ومجتمع الإداريين . فقد كانت التشريعات الخاصة بالعمال غير الخاصة بالإداريين وكانت تعامل كل فئة بأسلوب مختلف تماماً من معاملة الفئة الأخرى .

٢ — خلقت الأساس لدى العاملين بالتحفز والتأهب لمواجهة الإدارة — ومن الطريف ملاحظة أن أول مكتب للعمل تكون فى مصر كان تابعاً لوزارة الداخلية[١] مما قوى إحساس العمال بأن الدولة فى تنظيم شئونهم تتبع الأساليب البوليسية .

إلا أنه تجدر بنا الإشارة إلى أن الدولة بعد انتهاء الحرب الثانية أخذت تظهر فيها علامات الاهتمام بمشكلات العاملين . وكان ذلك رد فعل طبيعياً لبدء ظهور الصناعة المصرية فى الاقتصاد القومى المصرى .

وقد بدأت السياسة العامة المصرية منذ الخمسينيات فى أخذ طابع جديد من أهم ملامحه ذلك الاهتمام الجاد بالسير قدماً فى طريق التنمية والتغير الاجتماعى .

وقد استلزم ذلك ، ضمن ما استلزمه ، أن تقوم الدولة بتنظيم الشئون الإدارية ومنها ما يتعلق بإدارة الأفراد فى الجهاز الإدارى بل وبشكل عام .

ونلاحظ ، فى ذلك الصدد ، أن الدولة النامية ، تقوم بدور أساسى فى تحقيق التطور الإدارى ، مثلما قام فى القرن الماضى رجال الأعمال بمثل هذا الدور .

فلو تأملنا المسألة من وجهة نظر إدارة الأفراد لوجدنا أن متطلبات هذه الإدارة وإلى الآن كانت مبادرات فعالة من الدولة (حتى قبل سنة ١٩٥٢) — يمكن أن نعدد فى هذا الشأن أهم التشريعات التى أحدثتها الدولة والتى مثلت فى اعتقادنا مبادرات فعالة فى طريق تنمية إدارة الأفراد فى المنظمات المصرية .

١ — القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢ الذى حدد وظيفة ودور النقابات العمالية فى المنظمات المصرية .

٢ — القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٠ والخاص بتنظيم شئون الاستخدام فى المشروعات الصناعية .

٣ — القانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ بإنشاء أول ديوان للموظفين (إدارة الأفراد) فى مصر .

٤ — القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ مقرراً نظام الخدمة فى الدوائر والمصالح الحكومية .

٥ — قانون رقم ٤٢٩ لسنة ١٩٥٥ الخاص بتنظيم عمليات التأمين والادخار فى المشروعات الصناعية .

٦ — قانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ معدلا للقانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ وقاضياً بتعديل دور التنظيمات النقابية .

---

(١) F. Habrison & Ibrahim : Human Resources For Egqptian Enterprises N. Y. 1958.

٧ – قانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٣ الخاص بتحديد نظام العاملين فى الدولة .

٨ – قرار رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٣ الخاص بإصدار لائحة العاملين بالشركات ومؤسسات القطاع العام :

٩ – مجموعة القوانين والقرارات الاشتراكية التى حققت اشتراك العمال فى الإدارة وحقهم فى تلقى نسبة من الأرباح :

١٠– مجموعة القرارات والقوانين التى عدلت فى نظم العاملين بالحكومة والقطاع العام (٥٨ ، ٦٠ لسنة ١٩٧٢) :

وسوف نشير فى حينه إلى كافة هذه القوانين والقرارات واللوائح بالتفصيل ولكن ما نود تأكيده الآن ، هو دور الدولة فى ذلك الشأن وهو دور واضح ويتفق ذلك مع الأوضاع الاقتصادية والإدارية فى كافة الدول النامية. حيث إن الملاحظ أن الدولة عند تحقيقها للتنمية تأخذ على عاتقها مسئوليات كبرى فى مجال إعداد النظم الإدارية الملائمة لذلك .

ومبادرة الدولة فى مجال التنظيم الإدارى عموماً وتنظيم إدارة الأفراد ووظائفها بشكل خاص، هى مبادرة توجد فى الدول المتقدمة كذلك . ولكنها توجد بدرجات أكبر فى الدول النامية :

وبالطبع يعود جانب كبير فى تفسير هذه المبادرة للسياسة العامة فى شئون الأفراد – فى كافة النظم المعاصرة – حقيقة أن موضوع هذه الإدارة هو الإنسان . ومن ثم يكون ومن وجهة نظر السياسة العامة موضوع هذه الإدارة هو المواطن ، وهذا يعنى أن السياسة العامة لا يمكن أن تترك شئون المواطن للإدارة – إدارة الأفراد – فالإنسان ، هنا ، ليس عاملا فقط ولكنه كذلك وبالدرجة الأولى مواطن تنشأ وتتطور السياسة العامة من أجل تنظيم شئونه وأحواله .

وكلما زاد اهتمام السياسة العامة بالتنمية والتغيير الاجتماعى ، زادت درجة مبادرة الدولة فى مجال تنظيم شئون الأفراد والعكس صحيح . أى أن هذه المبادرة هى قضية درجة . ففى الدول النامية ، ومصر منها بالطبع حيث تأخذ الدولة على عاتقها العبء الأكبر فى تحقيق التنمية والتغيير الاجتماعى ، فى هذه الحالة لا بد وأن تكون مبادرة السياسة العامة للدولة فى تنظيم شئون الأفراد ، مبادرة فعالة ومحسوسة .

ولكن هذه المبادرة لا يجب أن تنسينا أن الفيصل الحقيقى فى تحقيق النمو سيتأكد بقدرة الأجهزة الإدارية فى القطاعين الحكومى والاقتصادى :

فالقطاعان الحكومى والاقتصادى يضمان فى الوقت الحالى ما يقارب المليونين من العاملين هم عماد المجتمع من المتعلمين والمهنيين ، ونحن لا نغلبو الحقيقة إذا أكدنا أن على قدر كفاءة هذه الطليعة البشرية

ستقرر مصير التنمية فى بلادنا ، وهنا تواجه الإدارة تحديها الأساسى وتقع عليها المسئولية الكبرى ، وإدارة الأفراد بالذات يقع عليها النصيب الأكبر من هذه المسئولية ومن هذا التحدى :

وقد أتاحت الدولة إمكانيات هائلة لإدارة الأفراد فى القطاعين الحكومى والاقتصادى لما هو معروف من أهمية العنصر البشرى وبما يتلاءم مع مقومات المجتمع الجديد الذى تعمل على إرساء دعاماته مع التنمية والتقدم الاجتماعى .

لقد أكدت الدولة حرصها الكامل على الإنسان المصرى ورفاهته وذلك ما يمكن استقراؤه من تنظيمات شئون الأفراد فى القطاعين الحكومى والعام ومن أهم هذه التنظيمات التى تؤيد ذلك :

- زيادة فرص العمل أمام المواطن المصرى .
- تدريب وتنمية مهارات العاملين بما يساعد على رفع مستواهم الوظيفى والاجتماعى .
- زيادة فرص الدخل المتحقق من العمل بالتوسع فى نظم الحوافز وبتحسين الأجور .
- خلق الإحساس بالطمأنينة لدى العاملين .
- الموضوعية فى إدارة شئون العاملين .

وقد أكدت الدولة بمثل هذه الأمور إصرارها على رفاهة الإنسان المواطن المصرى .

ولكن قبل ذلك أقرت الدولة التفرقة الواضحة للعمل فى كلا القطاعين . فالعمل فى القطاع الحكومى يختلف فى طبيعته عنه فى القطاع الاقتصادى ، ومن أهم سمات الخلاف ما يلى :

١ — أهمية عمليات الحكومة لقطاع ضخم من المواطنين . فخدمة كالتعليم مثلا من الخدمات الحيوية التى لا يمكن أن تقارن أهميتها مع أية عملية تتم فى إحدى مؤسسات الأعمال .

٢ — عمليات الحكومة ذات طابع احتكارى أو شبه احتكارى فى العادة مما يجعل قياس كفاءتها أكثر صعوبة بالنسبة لعمليات إحدى مؤسسات الأعمال .

٣ — عمليات الحكومة تخضع لدرجات كبيرة من الإشراف القانونى والسياسى أكثر من الحال بالنسبة لعمليات مؤسسة الأعمال .

٤ — عمليات الحكومة لا تتحكم فيها قوانين السوق الاقتصادية بل إن معظم هذه العمليات تقدم للمواطنين بغض النظر عن الثمن الذى يدفعونه للحصول عليها .

٥ — يضاف إلى هذه الصفات وبالنسبة للدول النامية بالذات أن عمليات الحكومة فيها هى عملية تستهدف إحداث تغييرات اجتماعية جذرية فى المجتمع أو أن الدولة النامية تقود ثورة للتغيير يعد الجهاز الإدارى أهم أدوات تحقيقها .

وقد راعت الدولة هذه الفروق فى تنظيمها لشئون الأفراد العاملين فى القطاعين الحكومى والاقتصادى ؛ ففرقت بينهما فى لوائح الخدمة ونظم الحوافز والتدريب .

وهذا يؤكد الاعتراف بضرورة معاملة العنصر البشرى فى الإدارة فى ظل أقصى درجات المرونة .

ويمكن أن نحدد الإطار العام لتنظيم شئون الأفراد فى ظل الإصرار على رفاهة الإنسان وهو ما أعلنته السياسات العامة على أساس أن ذلك الإطار يتضمنه مفهوم الخدمة العامة والمشاركة مع التركيز تجاه الخدمة العامة فى الحكومة وتجاه المشاركة فى القطاع العام .

وهذا الإطار لو أحسن استخدام مقوماته مع العمل على أساس تبرز فيه خلقياتنا وقيمنا الصادقة ، يمكن أن يكونا منطلقاً موضوعياً لإدارة الأفراد فى منظماتنا سواء الحكومية أو الاقتصادية ، ومن أركان الخدمة العامة فى القطاع الحكومى :

— تنظيم شئون الخدمة إلى الحد الذى يعطى الفرد العامل فى الحكومة الاستقرار الوظيفى لخلق الإحساس بالطمأنينة .

— إتاحة فرصة النمو الذاتى عن طريق نظم التدريب والحوافز للعاملين فى الحكومة .

— تحقيق الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة بما ينمى الإحساس بالمسئولية العامة (Public Accountability) لدى العاملين .

أما أركان المشاركة فى القطاع العام الاقتصادى فتتمثل فى :

— اعتبار جميع العاملين فى المشروع عنصراً بشرياً واحداً يتعاون لتحقيق الارتفاع فى معدلات وجودة الانتاج .

— خلق علاقة إيجابية بين التنظيمات النقابية من ناحية وبين أهداف المشروع من الناحية الأخرى .

— المشاركة فى عوائد المشروع .

— المشاركة فى الإدارة .

— نظم المقترحات .

ونلاحظ أن هذه الأركان والتى نتناولها بالتفصيل كل فى حينه — تقوم فى إطارها جميعاً برامج وسياسات إدارة الأفراد فى القطاعين الحكومى والاقتصادى مع التركيز على بعضها فى كل قطاع من القطاعين وإدارة الأفراد فى كل قطاع من هذين القطاعين مطالبة اليوم بتطبيق القواعد العلمية فى إدارة الأفراد فى إطار هذه المقومات ، وبمعنى أكثر دقة هى مطالبة بالإفادة الكاملة من هذه المقومات التى تعكس قدراً كبيراً من خلقيات وغايات مجتمعنا وتراثه الفكرى . وهذه الأركان فى هذا الإطار لا تنفى مسئولية الإدارة ذاتها فى تحقيق أهداف التنمية . بل إن هذه التنظيمات — فى اعتقادنا — تضع الجانب الأكبر من المسئولية على كاهل الإدارة :

إن إدارة الأفراد فى المنظمات الحكومية والمنظمات الاقتصادية وقد أصبحت تعمل فى إطار ملائم من وجهة نظر التشريع والسياسة العامة أصبحت مطالبة أن تحقق أقصى إفادة من هذا الإطار :

وتتحقق تلك الإفادة عن طريق التشغيل العلمى لأهداف وبرامج إدارة الأفراد فى المنظمات المختلفة :

علاوة على ما تقدم فإن تشغيل العنصر البشرى فى الجهاز الإدارى يأخذ طابع الخدمة العامة (Service) أكثر من طابع العمل التعاقدى (Contractal) . كما أنه يأخذ طابع مهنة العمل (Career) التى يتدرج فيه الفرد بشروط معينة حتى انتهاء الخدمة :

وهذا الطابع المميز للخدمة المدنية له بعض المبررات الهامة التى منها :

١ — إن الخدمة المدنية تحتاج إلى هيئة إدارية ذات خبرة وممارسة عميقتين . ولذا يجب أن يعتمد على أعضاء الخدمة ذاتها . دون إغفال أهمية تغذية الخدمة من آن لآخر ببعض « الدماء » الجديدة .

٢ — إن الخدمة المدنية تحتاج إلى هيئة إدارية بعيدة عن الخوف وتكون مطمئنة إلى حقها فى إبداء الرأى وخدمة المواطنين جميعاً بموضوعية ، لذا يجب تأمين العاملين فيها وإشعارهم بالطمأنينة .

ويضع هذا طابعاً مميزاً للعمل فى الخدمة المدنية إذ يخضع العمل لمجموعة من القواعد العامة التى عادة ما تؤكد بعض القواعد الهامة مثل : ضمانات الموظف ، أسلوب التعيين والترقية والنقل وحقوق المعاشات والضمانات الاجتماعية والتزامات الموظف العام . . . إلخ .

ويتم تقنين هذه القواعد وتطبيق أحكامها على جميع العاملين فى كافة منظمات الجهاز الإدارى ، وتنظم العملية تحت إشراف مجلس أو هيئة للخدمة المدنية تكون بمثابة « إدارة الأفراد » لمنظمة الجهاز الإدارى .

وفى بعض الأحيان يستثنى من هذه القواعد او من بعضها بعض المنظمات العامة فى إطار الجهاز الإدارى ذات الطبيعة الخاصة (مثل المؤسسات العامة) بشرط التنسيق مع التعليمات المطبقة على العاملين فى باقى منظمات الجهاز الإدارى :

وترتبط شئون إدارة الأفراد فى الجهاز الإدارى كذلك ارتباطاً وثيقاً ، بالميزانية العامة للدولة . فتكوين الوظائف العامة هو عنصر هام من عناصر الميزانية التى تمثل قيداً على تنظيم الخدمة المدنية :

وقد جرت العادة على أن يكون إنشاء وإلغاء الوظائف العامة من الأمور التى تهم القائمين على شؤون الميزانية فى الدولة ويكون لهم دور واضح فى ذلك الشأن . كما أن الخدمة المدنية ترتبط بالسياسة العامة من زاوية أخرى هامة لا بد فى النهاية من الإشارة إليها ، ففى بعض النظم يكون من الضرورى حياد « الموظف » فى النواحى السياسية ، بينما فى نظم أخرى يكون العكس هو المطلوب ، أى الالتزام السياسى للموظف العام :

في النظم الحزبية (Party Political Systems) يكون من غير المسموح به أن يظهر الموظف للعام أي ميول أو « تحزب » في أعماله الرسمية . وتقوم الافتراضات في هذا النظام على أساس إمكان حيادية الموظف — على الأقل — في أعماله الرسمية .

بينما في النظم السياسية الموجهة ، يكون اقتناع الموظف العام بالسياسة الحاكمة وبأهدافها وتعاطفه معها شرطاً ضرورياً لتبوء الوظائف العامة خصوصاً في المراكز القيادية ومراكز الاحتكاك بالجماهير .

وبدون الإفاضة في التحليل نجد أن عملية الولاء السياسي مطلوبة بشكل قاطع فيمن يشغل مناصب الإدارة العليا . ولا اعتراض لدينا على ذلك الشرط ، طالما أنه من المعقول جداً أن تتطلب فيمن يقوم بإدارة منظمات تعمل على تحقيق أهداف السياسة العامة أن يكون موالياً لهذه السياسة .

ولكن الصعوبة هي في نوع السياسة المطلوب الولاء لها ؟ . قطعاً ليست هذه سياسة في مجتمع يسمح بتعدد الأحزاب وبالتالي يصبح الولاء للسياسة العامة ولاء للسياسة الحزبية .

ولكن الواقع أنه يصعب في الدول التي تأخذ بنظام الأحزاب التوصل إلى تفرقة دقيقة بين السياسة العامة والسياسة الحزبية . أليس الحزب الحاكم هو مقرر السياسة العامة على ضوء سياسته « الحزبية » لذلك نرى أن الدول الآخذة بنظام الأحزاب تسقط من حسابها مسألة « الولاء السياسي » وبدلا منها تبحث عن الكفاءة .

وإذا انتقلنا إلى الدول النامية التي لا تأخذ بنظام الأحزاب وتقودها جماعات « ثورية » لها أهداف محددة في التنمية تصبح عملية « الولاء السياسي » عملية لازمة حتى تضمن القيادة العليا الثورية تمشي الإدارة العليا مع أهدافها « الثورية » الهادفة إلى إحداث تغييرات جذرية في النظام القائم وبالتالي لا تعد الكفاءة وحدها كافية ، إذ لا بد أن يكون معها جنباً إلى جنب اقتناع كاف بالتغييرات التي تهدف إليها القيادة العليا الثورية ، ولكن لا يعني ذلك التضحية تماماً بالكفاءة خصوصاً في مواجهة ظروف الندرة البالغة فيها . إن القيادة الثورية الناجحة سيقاس نجاحها بقدرتها على جذب الكفاءات القائمة نحو تبني أفكارها الثورية وبالتالي كسب هذه الكفاءات إلى جانبها ولمصلحة التنمية والتغييرات الجذرية اللازمة لتحقيقها . فالكفاءة تحقق ميزتين للعمل الإداري لا يمكن بأي حال تجاهلهما وهما :

(ا) النظرة الخبيرة للعمل الإداري .

(ب) النظرة الموضوعية المحايدة للعمل الإداري . ونلاحظ أخيراً أن الخدمة المدنية تنظم بواسطة الدولة وبواسطة تعليمات عامة — أو قانون — ينطبق على كافة العاملين في منظمات الجهاز الإداري على أساس أن الجهاز الإداري في مجموعه يمثل منظمة كبيرة واحدة[1] .

---

(١) H. A. Simon : Administative Behavior, N. Y; 1953; pp. 134-136.

وفى العادة يتم :

أولاً : تحديد الوظائف ذات الطابع السياسى التى تستثنى من هذه الأحكام (مثل الوزراء — نواب الوزراء) .

ثانياً : وضع قواعد خاصة تلائم بعض الوظائف ذات الطبيعة المميزة (مثل الوظائف الدبلوماسية أو القضائية . . . إلخ) .

وثالثاً . وضع قواعد عامة لباقى الوظائف .

التأثير الاجتماعى والسلوكى فى إدارة الأفراد :

ولكن إدارة الأفراد ، هى كذلك وبصورة لا يمكن إغفالها إدارة اجتماعية لأنها إدارة الإنسان . فالعنصر البشرى موضوع هذه الإدارة لا يمكن — ولا حتى بغرض البحث — أن ننظر إليه كقوة عمل أو عاملين إلا وفى نفس الوقت مع النظر إليه كمجموعة بشرية . ومن الضرورى أن نتفهم الإدارة — خصوصاً إدارة الأفراد — مكونات الإنسان حتى تستطيع التعامل معه كعامل .

ولما كان العنصر البشرى وسلوكه وعلاقاته موضع الاهتمام لمجموعة العلوم الاجتماعية لذا كان من الطبيعى أن ترنو الدراسات العلمية الحديثة فى الإدارة إلى هذه العلوم لتأخذ منها ما يصلح فى تفسير طبيعة وتكوين وسلوك وعلاقات الإنسان — حتى يمكن ترشيد العملية الإدارية خصوصاً فى مجالات تشغيل العنصر البشرى .

وأكثر العلوم الاجتماعية عطاء فى ذلك المجال هما علم النفس وعلم الاجتماع (Psychology &Sociology)

فالأول يساعد على تفهم دوافع واتجاهات الأفراد مما يفيد فى تصميم وتنفيذ برامج إدارة الأفراد وحل المشكلات الإنسانية فى العمل . بينما الثانى — علم الاجتماع — يقدم مساهماته فى مجال تحديد تأثر الفرد بالجماعة وتفاعله مع زملائه وهو كذلك مما يفيد فى تصميم وتنفيذ برامج إدارة الأفراد .

وقد تطورت اهتمامات الإدارة بتلك الجوانب الهامة إلى أن ظهرت دراسة علمية جديدة هى ما يعرف الآن بالعلوم السلوكية (Behavioral Sciences) وهى محصلة الدراسات الأساسية فى العلوم الاجتماعية التى تشترك فى دراسة السلوك الإنسانى .

ولا يتصور إمكان استغناء إدارة الأفراد عن التأثير بتلك العلوم السلوكية ، وسوف نوجز هنا أهم ملامح تلك الدراسات .

---

(١) راجع .

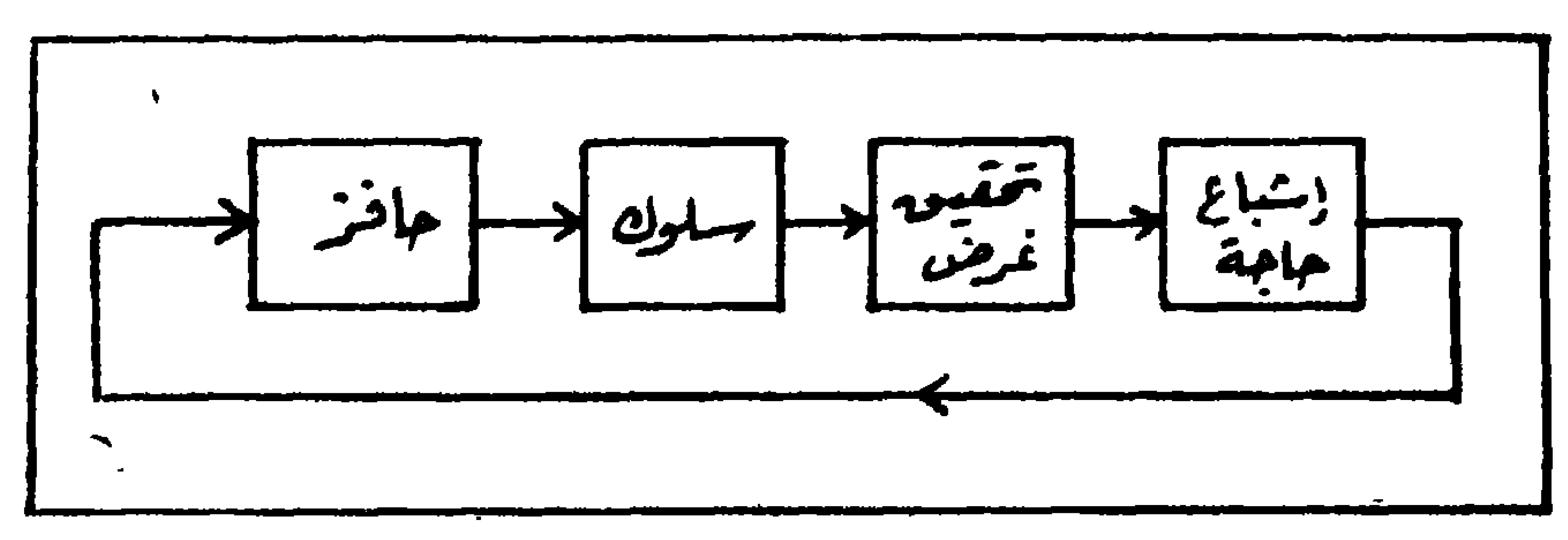
د. على السلمى . السلوك الإنسانى فى الإدارة — دار المعارف ١٩٧٣ .

كذلك .

Richard Dewey & W.J. Hunlier : An Introduction to Social Psychology N.Y. 1968,Ch. I

ونلاحظ أن كل هذه الدراسات تستهدف تحقيق سيطرة إيجابية من الإدارة على السلوك الإنسانى فى مواقع العمل بما يرفع كفاءة الإنجاز ويزيد من إنتاجية العنصر البشرى[1] .

من أهم قوانين السلوك الإنسانى ، قانون الهادفة (Purposive) بمعنى أن السلوك الإنسانى هو سلوك هادف إلى إشباع واحدة أو أكثر من حاجات الإنسان. وفى الشكل البسيط التالى نوضح ذلك المفهوم .



شكل رقم (٢) : الإطار العام لعملية السلوك الإنسانى

فى الشكل رقم (٢) ، يرى شخص ظمآن كوب ماء (حافز) فيتجه إليه لشربه (سلوك) ويشرب منه فعلا (تحقيق غرض) فيروى بذلك ظمأه (إشباع حاجة) ، ومن ثم لا تعود رؤية كوب الماء بالنسبة له حافزاً بعد أن ارتوى . ونلاحظ أن أسلوب استجابة الفرد للحافز تتوقف على عملية هامة هى عملية التعلم (Learning) أى على خبرته التى تعلمه أن الاتجاه إلى كوب الماء ممكنة وأنه يستطيع تحقيق غرضه وإشباع حاجته بذلك السلوك .

لو اعتبرنا تعليمات الإدارة فى المنظمة بمثابة حافز للفرد فإننا يجب أن ننظر إليها على أساس مدى إمكان اعتبارها من وجهة نظر الفرد مشبعة لبعض حاجاته أو بمعنى آخر هل أمام الفرد بديل آخر عن اتباع هذه التعليمات ؟ . إذا ما كان لا مفر من اتباع هذه التعليمات أو إذا كانت هذه التعليمات تؤدى إلى تحقيق إشباع للفرد فى نفس الوقت الذى تحقق فيه أشياء أخرى (أهداف الإدارة) يبقى لنا فى هذه الحالة سؤال واحد : هل يستطيع الفرد فعلا تنفيذ هذه التعليمات ؟ . أو هل لديه الخبرة — هل تعلم أسلوب العمل ؟ .

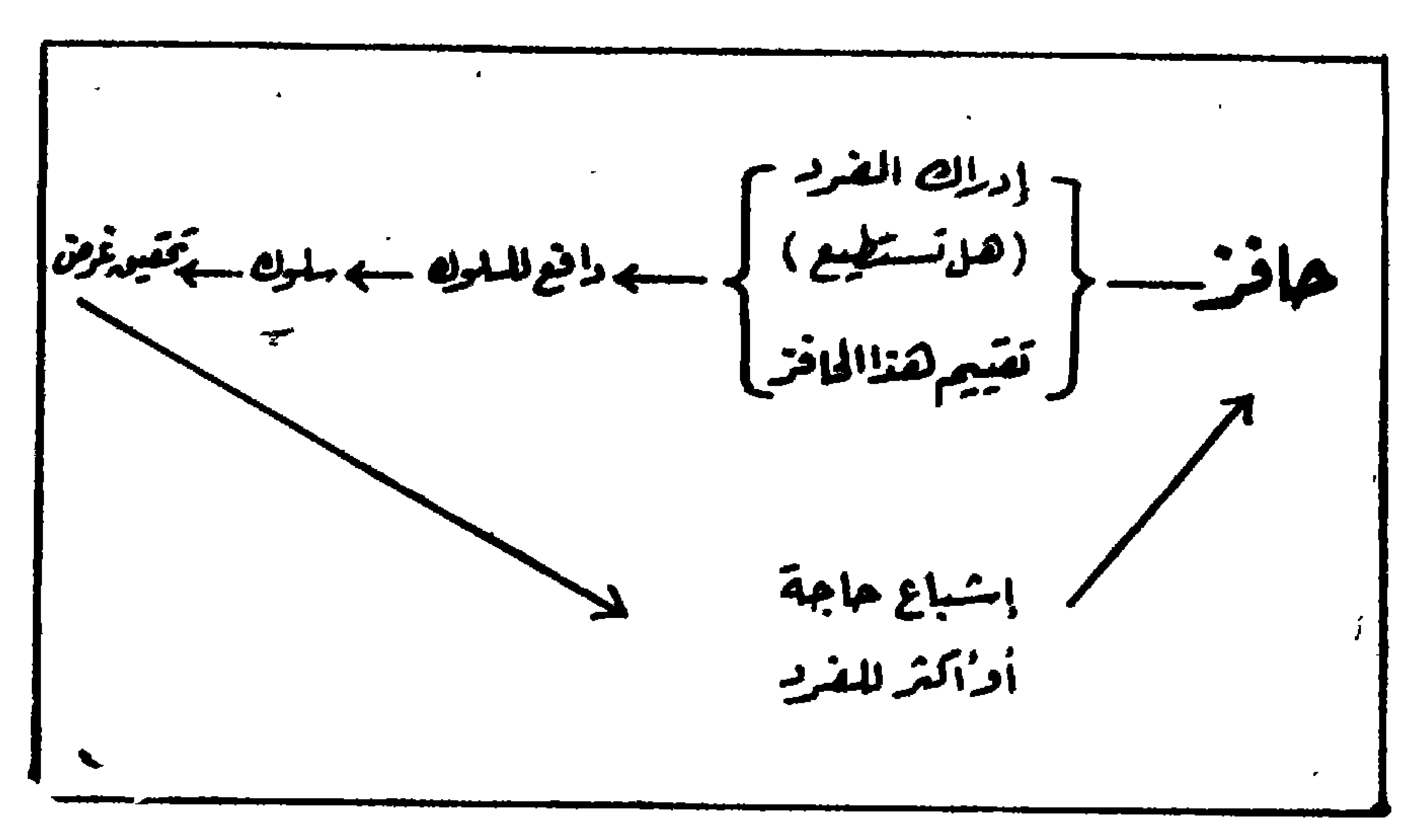
بمعنى آخر أن الفرد عليه أن يقرر :

أولاً : هل يملك المعرفة بوسيلة السلوك الملائم لتحقيق الغرض ؟ . ومن ثم هل يستطيع الاستجابة إلى الحافز ؟ .

ثانياً : هل تحقيق هذا الغرض مناسب بالنسبة له أم أن هناك بديلا آخر ؟ . بمعنى أن تحقيق الغرض يؤدى إلى إشباع إحدى حاجاته .

(١) W. Mc Dougall : Introduction to Social Psychology Lon. 1945.

وتظهر هذه المعانى فى الشكل التالى :



(شكل رقم ٣)

ويدعونا هذا إلى محاولة التعرف على حاجات الإنسان أولا وإلى التعرف على الإطار العام الذى يتعلم فى نطاقه الفرد سبل اتخاذ السلوك المؤدى إلى إشباع هذه الحاجات .

وتتناول الدراسات السلوكية المختلفة حاجات الإنسان بكونها المصدر الأساسى فى دراسة السلوك وتحليله . ويمكن أن نستخلص من هذه الدراسات أن تلك الحاجات تنقسم إلى نوعين على النحو التالى[1] :

أولاً : الحاجات الأساسية :

١ ــ الأكل والشرب :

يعد الطعام والشراب من أهم الحاجات التى تدفع السلوك الإنسانى ، والمقصود بهذه الحاجة بالطبع لا يمكن تحديده بكمية معينة من الطعام والشراب ولا بأنواع معينة منهما (إلا فى حدود الطاقة الطبيعة للجسم الإنسانى) .

فكميات وأنواع الطعام والشراب هى مسألة نسبية تتأثر إلى حد كبير بالمناخ الحضارى الذى يعيش فيه الإنسان .

(١)
— A. H. Maslow : Motivation & Personality. N.Y. 1954.
— Paul Lawrence : The Changing of Organizational Behavior. Harvard, 1956.
— Herbert Haufman : A Study in Administrative Behavior. N.Y., 1960.
— E.B. Flippo : Principles of Personnel Management, N.Y. 1960.

٢ ـ الجنس :

ويعد من أهم دوافع السلوك الإنسانى ما ينشأ عن الحاجة إلى الجنس (sex) وهذه الحاجة تظهر طبيعياً فى الإنسان فى شكل مضاد(heterosexual)أى أن الفرد يكون لديه دافع إشباع هذه الحاجة مع الجنس الآخر . وعادة ما يكون سلوك الفرد بدافع إشباع هذه الحاجة هو سلوك تحكمه عادات ونظم المجتمع الذى يعيش فيه لا تكوينه البيولوجى فقط .

٣ ـ إرضاء النفس :

وتعد الحاجات النفسية للإنسان من الحاجات الأساسية والتى تتميز فى نفس الوقت بأنها ذات طابع شخصى إلى أقصى درجة . بمعنى أنها تختلف من فرد لآخر وفى الفرد الواحد من وقت لآخر .

ثانياً : الحاجات الاجتماعية ، ومن هذه الحاجات ما يلى :

١ ـ الحاجة إلى الانتماء :

وتقوم على تأكيد حقيقة أن الإنسان « حيوان اجتماعى (Social animal) يجد رخاء وسعادة فى الانتماء إلى آخرين ويشعر بشقاء عندما يحرم من ذلك .

ويظهر الإنسان دوافعه لإشباع هذه الحاجة الاجتماعية فى نظام الأسرة وفى ظهور وتطور العديد من المؤسسات الاجتماعية (ويظهر ذلك فى معاقبة السجين المخالف لبعض التعليمات بوضعه فى الحبس الانفرادى) .

٢ ـ الحاجة إلى التقدير (الثناء) :

وتقوم هذه الحاجة على حصول الفرد على الثناء أو منحه هو ذاته الثناء للآخرين .

ودوافع الإنسان إلى إشباع هذه الحاجة هى ظاهرة اجتماعية ملموسة فى معظم الأفراد . إن إحساس الفرد أنه مطلوب وأنه موضع تقدير يكون دافعاً قوياً لسلوكه الإيجابى فى كثير من المنظمات والمؤسسات .

٣ ـ الحاجة إلى الرعاية :

وتقوم هذه الحاجة على حصول الفرد على رعاية الآخرين أو قيامه هو برعاية الآخرين . إن الإحساس بهذه « المسئولية » يكون دافعاً هاماً للسلوك الإنسانى بدرجات متفاوتة .

نخلص من ذلك إلى أن هناك نوعين أو مجموعتين أساسيتين من الحاجات (الأساسية والاجتماعية) التى تتسبب فى دفع السلوك الإنسانى لإشباع هذه الحاجات . بمعنى أصبح أن دوافع السلوك يمكن أن تكون كذلك من نوعين :

— دوافع أساسية .

— ودوافع اجتماعية .

أى تلك التى تخلق السلوك المؤدى إلى إشباع الحاجات الأساسية وإلى إشباع الحاجات الاجتماعية ، ولا يكفى ذلك لفهم السلوك الإنسانى بل لا بد من الإحاطة بطبيعة هذه الحاجات ، فهى التى تفسر الدور الذى تلعبه هذه الحاجات فى تفسير السلوك الإنسانى . ونلاحظ أن الحاجات الأساسية والاجتماعية هى حاجات بخصائص متعددة من أهمها أنها يمكن أن تكون متعارضة مع بعضها البعض . بمعنى أن هذه الحاجات ليست بالضرورة فى حالة توافق بل إنها تخلق مشاكل سلوكية بالغة التعقيد يحاول الإنسان أن يحلها بالطريقة التى تتلاءم مع شخصيته وظروفه الاجتماعية .

فالحاجة إلى الطعام والشراب قد تجعل الإنسان يقبل عملا لا يشبع حاجته إلى التقدير والثناء ، ويجد الفرد أن عليه أن يجبر سلوكه على قبول تعليمات رؤسائه وإطاعة هذه التعليمات للحفاظ على عمله الذى يوفر له معيشته برغم أن هذا العمل لا يعطيه الإشباع الكافى لتلك الحاجة الاجتماعية إلى التقدير .

بنفس الدرجة لا بد أن نلاحظ كذلك أن هناك فى النهاية حاجة ما يتم إشباعها حتى تنال أولوية على غيرها من الحاجات الأخرى ، فى المثال السابق يقبل الفرد العمل لأنه يشبع حاجة أساسية أهم من الحاجة التى لا يشبعها هذا العمل .

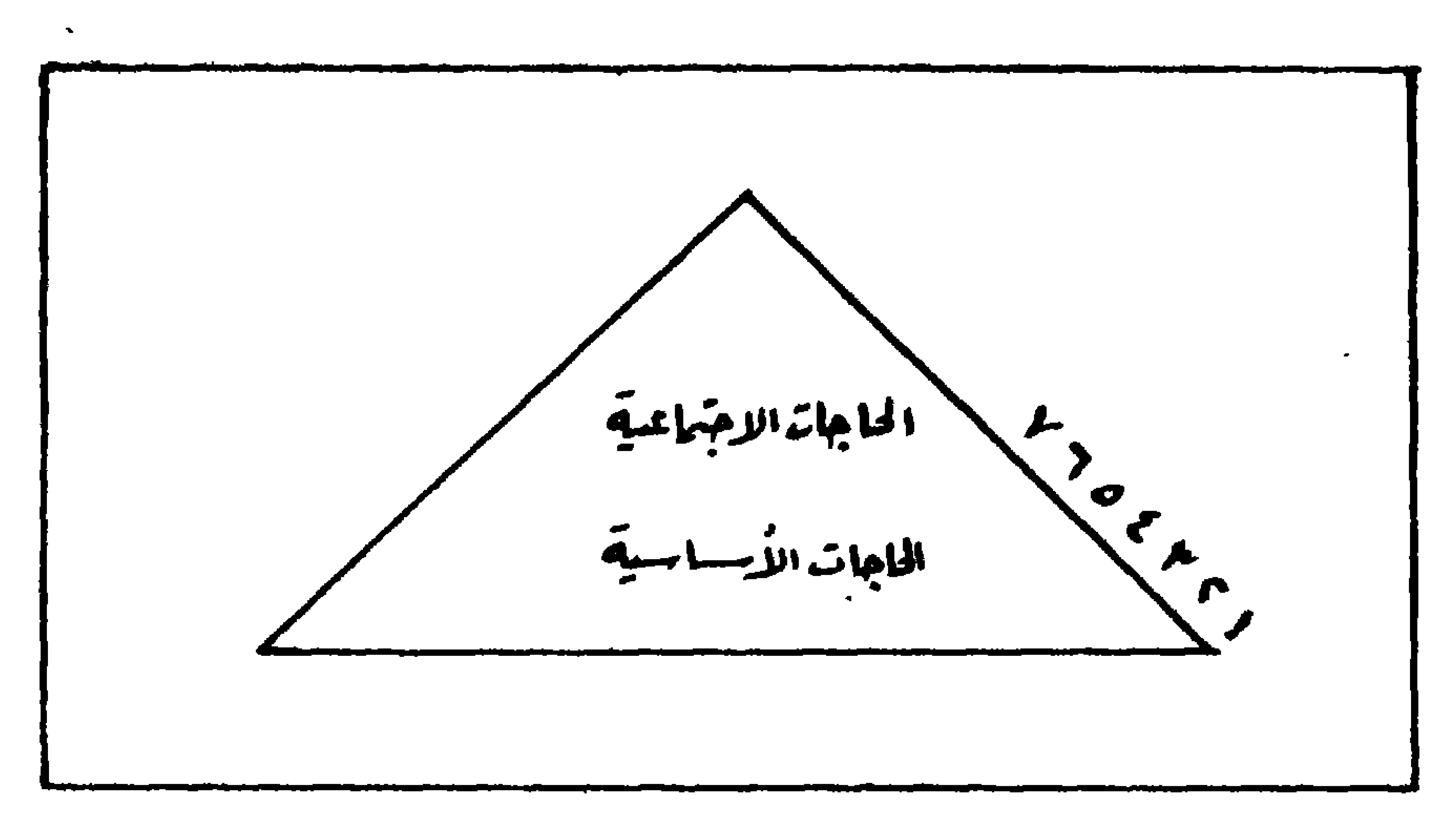
وهذا يأخذنا إلى الجانب الثانى فى تفهم طبيعة الحاجات الإنسانية ، وهو الطابع المتدرج أو الهرمى لهذه الحاجات (The hierarchical character) بمعنى أن هناك ترتيباً هرمياً للحاجات تتكون قاعدته بالطبع من الحاجات الأساسية وتصل فى قمته إلى الحاجات الاجتماعية على نحو يشابه الشكل رقم ٤ :

وهذا يعنى أن الفرد يعمل على إشباع الحاجات الأساسية أولا ثم يبدأ فى إشباع غيرها من الحاجات الاجتماعية[١].

فى حالات نقص فرص العمل فى المجتمع وانخفاض الأجور يكون أهم ما يسعى إليه الفرد هو العمل ، أى عمل ، حتى يتمكن من الحصول على المال اللازم لإشباع حاجته الأساسية ، فهو هنا لا يهتم كثيراً بطبيعة هذا العمل ومدى تحقيقه لحاجاته الاجتماعية الأخرى . . . (التقدير ، الرعاية . . . إلخ) .

---

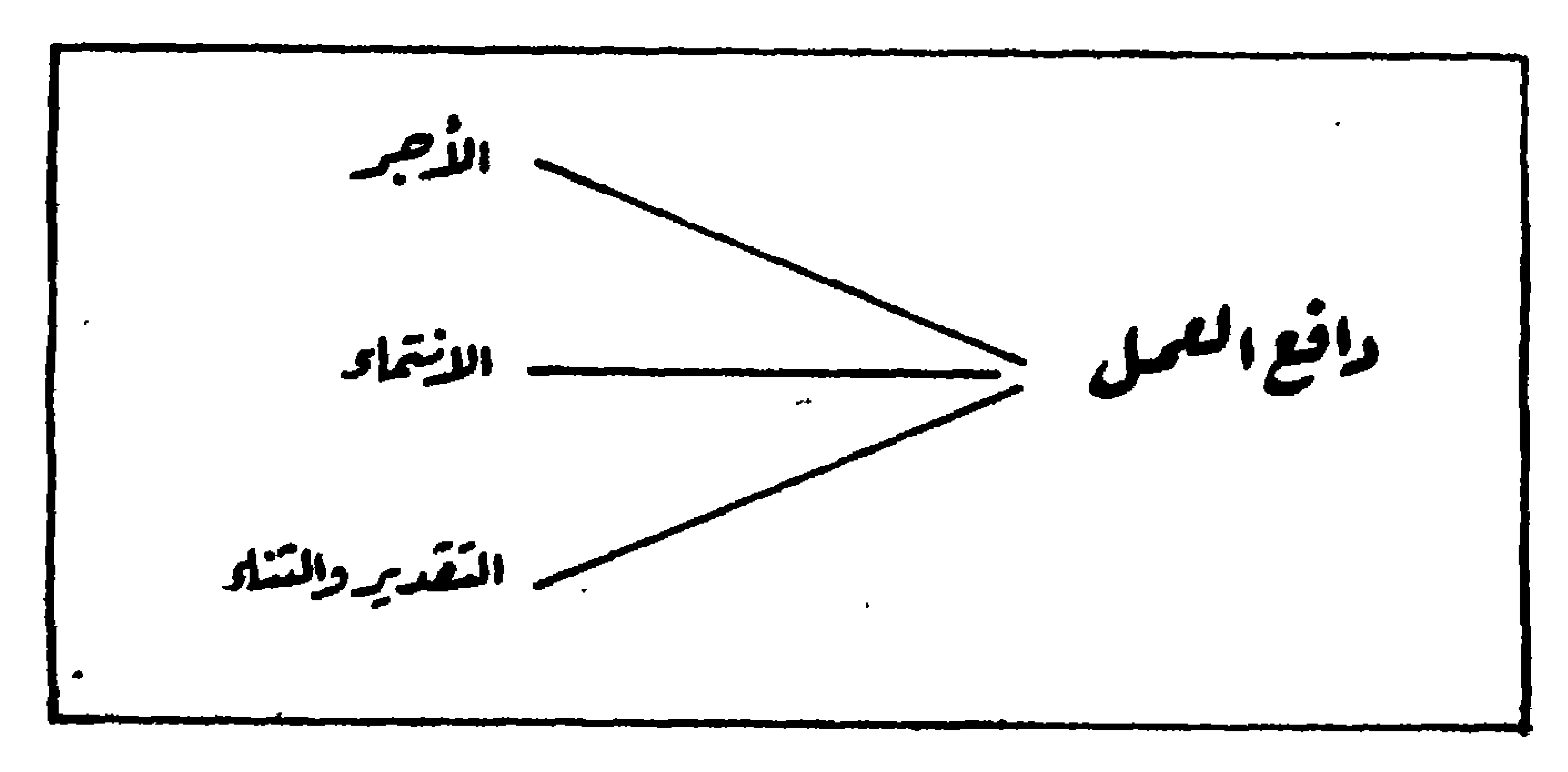
(١) يعبر هذا التناقض والتعارض بين الحاجات المختلفة للإنسان عن المثل الشعبى القائل « أكل العيش عاوز كده » أى أن متطلبات العمل تلزم الإنسان بإتباع سلوك معين حتى ولو كان غير راغب فيه تماماً ! ...



شكل رقم ٤ : هرم الحاجات

ولكن فى ظروف تكثر فيها فرص العمل أمام الشخص الواحد فسوف ينتقى العمل الذى يشبع حاجاته الأخرى الاجتماعية .

بالمثل قد يكون الأجر أهم ما يثير دوافع العمل بالنسبة لفرد حديث عهد بالعمل ويعيش فى مستوى معيشى منخفض بينما لوكان فى ظروف أكثر ملاءمة وفى مستوى وظيفى مرتفع يفقد الأجر هذه الأهمية فى تفسير دافع العمل لدى الفرد الذى يصبح له أهداف أخرى إلى جانب الأجر (كما فى شكل ٥) :



شكل رقم ٥ : دافع العمل

فى الشكل السابق نضع ثلاثة أهداف لدافع العمل لدى أحد الأشخاص ونؤكد أن ترتيب هذه الأهداف الثلاثة يتغير من وقت لآخر – لأن الترتيب الهرمى للحاجات يتغير بدوره .

أما الجانب الثالث فى تفسير طبيعة الحاجات الإنسانية فيتعلق بالارتباط الواضح بين هذه الحاجات بعضها البعض ، فالإنسان يولد ومعه الإحساس ببعض الحاجات الأساسية . ولكنه يتعلم الإحساس بالحاجات الأخرى عندما يشبع بعض هذه الحاجات الأساسية .

فإشباع الحاجات الأساسية الذى يخلق الدافع إلى العمل مثلا يولد فى نفس الوقت مجموعة أخرى من الحاجات الاجتماعية التى تتكون لدى الإنسان عندما يجد نفسه فى مكان العمل — عندما يواجه (الشركة أو الوزارة) كمؤسسة ضخمة ويتولد لديه الاحتياج إلى مطالب أخرى .

كذلك فإن نفس المفهوم الهرمى للحاجات الذى أوضحناه يقوم على أساس أن إشباع حاجة ما يؤدى إلى ظهور حاجة جديدة وهكذا . . .

تأكد لنا أن هناك جانبين أساسيين فى تفسير السلوك الإنسانى ، أحدهما خاص بالحاجات المطلوب إشباعها والآخر اجتماعى يتعلق بالبيئة الاجتماعية التى يوجد بها الإنسان والتى يتعلم فى نطاقها سبل إشباع حاجاته . ويعنينا فى هذا المجال أن نلاحظ أن علاقة الإنسان بالبيئة الاجتماعية هى علاقة تتكون بمستويات ووفق تطوير بطىء بالغ التعقيد . بمعنى أن السلوك يتأثر بالبيئة التى يحتك بها الفرد والتى يدخل فى تجربة معها بطريقة بطيئة وغير بسيطة وهو ما يسميه علم الاجتماع التطويع .

كما أنه من الملاحظ كذلك أن تأثير البيئة الاجتماعية لا يكون بالضرورة تأثيراً مرضياً مشبعاً لحاجات الإنسان ، بل قد يفرض ذلك التأثير أنماطاً من السلوك غير المرغوب فيه من الفرد ولكنه لا يستطيع مخالفتها لقوة تأثير البيئة الاجتماعية .

ولكن الملاحظ أن تأثير البيئة الاجتماعية يمكن أن يأخذ شكلين على الشخصية الإنسانية :

أولاً : التأثير الإيجابى ، فالحالات التى يحقق الفرد فيها النجاح فى إشباع حاجاته بيسر وسهولة يكسبه الثقة بنفسه وينمى سلوكه فى نفس الاتجاهات التى حققت له هذا الإشباع ويقويه .

ثانياً : التأثير السلبى ، لا يشبع الفرد حاجاته عادة بسهولة ويسر ، بل كثيراً ما تصادفه عوائق اجتماعية تمنع إشباع هذه الحاجات بالسهولة التى نتصورها . وهذا ما يخلق سلسلة من حالات القنوط والكبت (Frustration) والتى يمكن أن يكون لها تأثير ضار على الفرد . ويولد ذلك القنوط والكبت اتجاهات سلبية فى السلوك من أهمها :

(ا) العدوانية .

(ب) الانسحاب والتراجع .

(حـ) التنازل عن الحاجة .

ويجب أن نلاحظ أن هذا القصور الذى يصادف الفرد قد لا تكون أسبابه كلها العوائق الاجتماعية ،

بل يمكن أن يكون راجعاً إلى نقص فى قدرات نفس الشخصية الإنسانية (الذكاء مثلا) . الفرد إذاً وهو يتصرف لإشباع حاجاته يتأثر إلى أقصى درجة بالمجتمع الذى يوجد فيه ، ولا يرجع ذلك لمجرد أن المجتمع يخلق لديه مجموعة الحاجات الاجتماعية ، بل كذلك لأن المجتمع يعلم الفرد الوسائل الملائمة لإشباع حاجاته . ويتوقف تأثير المجتمع على قوة الضبط الاجتماعى (Social control) . وأن تفهم مسألة الضبط الاجتماعى ينبع من تقدير عملية التفاعل الاجتماعى (Social interaction) . والمقصود بذلك أن دوافع سلوك الإنسان واتباعه لأنماط معينة فى حياته لا يمكن تفهمه إلا فى ظل التفهم الكامل لحقيقة التفاعل بين الفرد وغيره من الأفراد . بمعنى أن السلوك الإنسانى فى المجتمع هو عملية تفاعل بين ذات الفرد من ناحية والآخرين من الناحية الأخرى . بمعنى أن الوحدة الأولى المكونة للتحليل الاجتماعى لا بد وأن تتكون من فردين على الأقل حتى يمكن دراسة السلوك الإنسانى (اجتماعياً) ، أى دراسة تأثير كل منهما على سلوك الآخر .

ومن وسائل الضبط الاجتماعى ما هو ذو طابع رسمى (Formal) كالقوانين ومنها ماله الطابع الأخلاقى (ethical)

ويؤثر نظام الضبط الاجتماعى على السلوك البشرى بطرق متعددة من أهمها قوة الجبر أو القهر أو الالتزام الذى يوضع على ذلك السلوك ولا يجوز مخالفته .

وهذا القهر ينشأ ويتكون داخل ذات الإنسان نتيجة إدراكه من تجربته الاجتماعية التى يتعلم منها مدى قبول أو رفض المجتمع لسلوكه . ومن ثم يخلق لديه مواقف محددة من حوافز السلوك .

وقد أوضح علماء الاجتماع المهتمون بهذه الدراسات أن درجة تقبل الإنسان لتلك السيطرة تتوقف على درجة حساسية ضميره . ولكن النتائج المقبولة فى وسائل الضبط الاجتماعى نقسمها إلى نوعين على النحو التالى :

الضبط الاجتماعى القانونى أو الرسمى	الضبط الاجتماعى الأخلاقى
١ — تؤثر على السلوك الإنسانى للفرد من موقع الخوف من العقاب . ٢ — أدوات التنفيذ ذات طابع رسمى (الشرطة ، المحاكم ، الرؤساء) .	١ — تؤثر على السلوك الإنسانى للفرد من موقف الخوف من الكراهية من الآخرين له . ٢ — أدوات التنفيذ ذات طابع أخلاقى (كلام الناس وموقفهم من الفرد) .

ويتحقق الضبط الاجتماعى لسلوك الفرد من خلال مجتمعات متعددة هى فى الواقع حلقات ينتمى

إلى كل منها بدرجات متفاوتة تبدأ بالمجتمع الأم (الوطن — المنطقة — الطبقة — المهنة — المنظمة ... إلخ) أو يمكن النظر إليها على العكس من الأسرة وهكذا حتى الوطن .

وفى أى الأحوال فإن الفرد يخضع لهذه المحيطات بدرجات تتفاوت حسب تفاوت قوة نظام الضبط الاجتماعى (Social control) فى كل منها .

فالفرد إذاً لا بد وأن يراعى فى سلوكه موقف المجتمع (المجتمعات) التى ينتمى إليها ، أى أن رأى الآخرين فى الفرد يقوم بدور هام فى تعليمه السلوك الملائم والسلوك غير الملائم — وهنا تكون الذات للفرد بالتالى هى ناتج — بدرجة ما — لما يتعلمه الفرد من الآخرين .

ولكن وكما لاحظنا فإن درجة التأثير الاجتماعى على السلوك الإنسانى هى فى الواقع محصلة تفاعل مجموعة من البيئات التى ينتمى إليها الفرد — أولى هذه البيئات بالطبع ثقافة (Culture) الوطن الذى يمثل المجتمع الذى يعيش فيه الفرد ، ثم تأتى بعد ذلك عدة حلقات أصغر داخل هذه الحلقة الأكبر تمثل كل منها مجتمعاً أصغر داخل المجتمع الذى ينتمى إليها الفرد أو أحياناً يرغب فى الانتماء إليها . ومن ثم يكون لها تأثير مباشر وأكثر تفصيلا على سلوكه ودوافع ذلك السلوك. ولا يمكن أن ترتب هذه الجماعات فى شكل يظهر فيه درجة تأثير كل منها على الفرد ، ولكننا نستطيع الإلمام بسرعة بمفهوم الجماعات الاجتماعية ، حتى يمكن أن نستخلص بعض النتائج فى تأثيرها على السلوك الإنسانى . ونلاحظ أن الجماعات الاجتماعية تعنى « أى مجتمع يتكون فى الواقع من عدة تجمعات ومن عدة مجتمعات أصغر ، هى فى وقت واحد ناتج ذلك المجتمع الأكبر ومصدر تكوينه » . أى أن هناك علاقة تأثير تبادلية بين الجماعات والمجتمع [١].

١ — الجماعات الأولية :

من أهم هذه الجماعات ما يسميه علماء الاجتماع بالجماعات الأولية أو الأساسية (Primary groups) ومثالها التقليدى الأسرة (Family) . فالفرد العادى مثل ما ينتمى إلى مجتمع ما فإنه قبل ذلك ينتمى إلى أسرة ما فى ذلك المجتمع . وتمثل الأسرة فى وقت واحد أداة استقبال لمكونات المجتمع الثقافى (الحضارى) إلى الفرد ، ومصدراً هاماً لتعليم الفرد السلوك الملائم (وفق هذه المكونات) ، كما تمثل الأسرة أداة إرسال لمكونات جديدة للمجتمع الثقافى (الحضارى) :

٢ — الطبقات الاجتماعية :

يتكون المجتمع كذلك من « مراكز هرمية » يحتل كل منها جماعة اجتماعية يصطلح على اعتبارها طبقة (Class) — أى أن كل مجتمع يتكون من عدة طبقات .

---

(١) Peter Blau : Fomal Organization Lon. 1968.

وتتميز كل طبقة من الطبقات بشكل عام بمستوى دخل ومهن أعضائها ومن ثم يظهر لكل طبقة « إحساس ثقافى » يميزها على باقى الطبقات — أى موقف فكرى حضارى عام .

ويؤثر هذا الموقف الطبقى إلى حد كبير على تكوين الدوافع السلوكية للفرد — فهذه الدوافع مثلا ستختلف بالنسبة لمواطن الريف (الأجير) عنها بالنسبة لمواطن المدينة (العامل الصناعى) .

٣ — البيروقراطية :

يتكون المجتمع المعاصر كذلك من مجموعة كبيرة من المنظمات الرسمية (الصناعية والحكومية والعسكرية . . . إلخ) التى تقوم كل منها بتأدية إحدى الوظائف اللازمة لاستمرار المجتمع وحياته .

كل واحدة ، من هذه المنظمات هى بيروقراطية بمعنى أنها تنظيم ذو تدرج هرمى يهدف إلى التنسيق الراشد لجهود عدد كبير من الأفراد لتحقيق أهداف محددة .

وكل فرد فى المجتمع ينتمى إلى أكثر من واحدة من هذه البيروقراطيات فالفرد يعمل فى واحدة منها ، وقد يكون عضواً فى غيرها (كالنادى أو النقابة وأحياناً الحزب . . . إلخ) . كما أنه يتعامل فى حياته اليومية العادية مع عدد كبير آخر من هذه البيروقراطيات[1] .

وبالطبع تلعب هذه البيروقراطيات دوراً كبيراً وأساسيًّا فى التأثير على دوافع السلوك لدى الفرد مما أدى بعلماء الاجتماع إلى الاهتمام بدراسة وتحليل البيروقراطية .

ومن هذه الاهتمامات ما أخذ شكل محاولة وضع « الشكل المثالى » للبيروقراطية التى تحقق أهدافها بأقصى كفاءة وتضمن التوجيه الأمثل لسلوك الأفراد العاملين (المرتبطين) بها بما لا يتعارض مع تحقيق هذه الأهداف ، ومن أهم الباحثين الذين أخذوا هذا الجانب ماكس فيبر (M. Weber)

وهناك من اهتم بالبيروقراطيات السياسية ، كالأحزاب والنقابات ، وهى التى ينتمى إليها الفرد باختياره العقائدى أو الطبقى والتى يمتلئ بها المجتمع المعاصر كذلك .

وتهدف دراسات البيروقراطية — بأنواعها المختلفة إلى تحديد نوع التأثير الذى تنتجه هذه (التنظيمات الرسمية) على الدوافع السلوكية للفرد وفى هذا الصدد تبين لنا التناقض الذى يمكن أن يظهر بين الفرد والمنظمة .

---

(١) يختلف هذا المفهوم العلمى للبيروقراطية فى علم الاجتماع عن المعنى الشائع لها بين العامة وغير المتخصصين والذى يقوم لوصف عدم الكفاءة فى العمل الإدارى المتمثل فى المبالغة فى الروتين والتعقيد للإجراءات وأساليب العمل .

٤ ــ جماعة العمل : (Work groups)

يتأثر الفرد كذلك وإلى حد كبير بجماعة العمل التى ينتمى إليها داخل مكان عمله (داخل البيروقراطية) فهذا الانتماء بين أفراد متضاربين عادة فى التعليم والدخل . . . إلخ) تخلق مجموعة من الروابط الاجتماعية التى تكون مصدراً هاماً فى تكوين الدوافع السلوكية للفرد ، وكثيراً ما يطلق على جماعات العمل تعبير التنظيم غير الرسمى (Informal Organization) وذلك للتمييز بينها وبين التنظيمات الرسمية الأخرى التى ينتمى إليها الفرد أو يتعامل معها والتى يكون لها كذلك دور فى التأثير على تكوين دوافعه السلوكية .

إن كل المكونات التى عرضنا لها باختصار تقوم بدور ما فى التأثير على تكوين السلوك الإنسانى ــ ولكن يجدر بنا ملاحظة أن عملية التأثير تلك ليست عملية اجتماعية فقط بمعنى أن مصدرها الوحيد ليس تلك العوامل الاجتماعية بل هى عملية سيكولوجية واجتماعية فى وقت واحد .

يعنى ذلك أن هناك تفاعلا مستمراً بين حاجات الإنسان (الذاتية) وتكوينه من ناحية ، وظروفه الاجتماعية من الناحية الأخرى وهذه العملية الاجتماعية السلوكية (Socio-Psycholoxical) هى التى ينتج عنها السلوك الإنسانى وهى العملية التى تؤدى إلى بلورة وتكوين الشخصية الإنسانية .

ونلاحظ أن هذه العملية بالغة التعقيد ــ هى ناتج لتفاعلين يتأثر بهما الفرد ــ تفاعل ينبع من داخل الإنسان ويعكس حاجته إلى مجموعة حاجات أساسية وطبيعية ــ وتفاعل ينبع من كون الإنسان عضواً فى مجتمع يتأثر بسماته الثقافية والحضارية بالنسبة إلى أساليبه فى التصرف وفى السلوك .

ومن هنا فإن هذا التفاعل يأخذ شكلا بالغ التعقيد نتيجة :

١ ــ التغير المستمر فى ترتيب حاجات الإنسان .

٢ ــ تأثر الفرد فى تقييمه للحاجات ولدوافعه السلوكية بعده « مجتمعات » انتمى وينتمى إليها فى نطاق المجتمع الأكبر .

٣ ــ إن كل الحقائق السابقة فى تطور مستمر يعكس التغير من « شخصية » الفرد نتيجة تطوره وتفاعله ذاتياً ومع ما ينتمى إليه من مجتمعات وثقافات .

ومن هنا لا يمكن أن نتصور أن الفرد داخل إحدى منظمات الجهاز الإدارى هو « موظف » يستجيب بتلقائية لتعليمات العمل إذ الواقع أنه يوجد فى كل منظمة أكثر من منظمة غير رسمية .

فالفرد لا يتحول عملياً إلى « موظف » أو « عامل » فقط ، بل يظل بالدرجة الأولى كائناً اجتماعياً ، وله تكوينه النابع من بيئته وظروفه والتأثيرات الاجتماعية التى يعيش فيها قبل الالتحاق بالعمل وأثناء العمل . تؤدى إلى الاعتراف بالمنظمات غير الرسمية المحتمل ظهورها فيها [1] . فالأفراد عندما

(١) S.E. Asch : Forming Impressions of Personality. N.Y., 1946.

تجمعهم المنظمة اجتماعياً ، يمكن أن يتأثر كل منهم بهذا الجانب الاجتماعى ، بالضبط مثلما يتأثر بالجانب الرسمى .

ويظهر التنظيم غير الرسمى استجابة للحاجة الاجتماعية (Social need) والتى تتطلب توافر بعض الشروط [١] :

١ – شرط الموقع (Location) – بمعنى ضرورة قيام العلاقة الاجتماعية بشكل مباشر أى عن طريق الاتصال وجهاً لوجه بين الأفراد، لذا فإن جغرافية العمل بالنسبة للفرد ستحدد الجماعة التى يمكن أن ينتمى إليها .

٢ – شرط المهنة (Occupation) بمعنى تآلف أبناء المهنة الواحدة معا فى جماعات اجتماعية غير رسمية .

٣ – شرط المصلحة (Interest) بمعنى ضرورة تلاقى مصالح الأفراد الذين يكونون جماعة غير رسمية ، ونلاحظ أن هذا الشرط يتغير من وقت لآخر ، بمعنى أنه يخلق تنظيماً غير رسمى يشبه التحالف (alliance) لتحقيق مصلحة مشتركة ما إن تتحقق حتى يتفكك التجمع ويعود كل فرد إلى جماعته الأصلية وفق الشرطين السابقين [٢].

يبدو لنا – إذاً – أن إدارة الأفراد مطالبة بمحاولة تفهم دوافع السلوك الإنسانى فى نطاق يتفهم ويقدر التأثير الاجتماعى على تلك الدوافع . وهذا التأثير الثانى الهام الذى أوردناه يبين صعوبة تصميم برامج الأفراد وتنفيذها خصوصاً فى إطار ظروف التحول الاجتماعى حيث تعاد صياغة المقومات الأساسية للاتجاهات السلوكية وهو ما يميز الأحوال الاجتماعية فى البلدان النامية . ومع ذلك فلا مفر أمام – إدارة الأفراد – إلا أن تتفهم تلك الجوانب وأن تستعين بالمتخصصين فيها عند تصميم وتنفيذ برامجها .

تأثير الاتجاهات العلمية :

تعتمد إدارة الأفراد فى نهاية الأمر على مجموعة من المبادئ العلمية فى وضع وتنفيذ البرامج المحققة لأهدافها . وهذه المبادئ أصبحت الآن موضوع أحد تخصصات العلوم الإدارية الهامة .

ونلاحظ أن هذه المبادئ التى تكون علم إدارة الأفراد قد تأثرت إلى حد كبير ببعض الاتجاهات التى بينتها تجارب إدارة الأفراد فى المجتمعات وفى التجارب المتقدمة .

ومن أهم تلك الاتجاهات فى الإدارة عموماً تكريس قاعدة الكفاءة . بل إن هذه القاعدة تعد فى

---

(١) T. Caplow : Organizational Size. Administrative Science Quarterly, I, 1957.

(٢) Leon Festing : Social Pressures in Informal Groups. N.Y., 1950. pp. 153-163.

(٣) Peter Blun : op. cit., ch. 6.

رأى كثير من علماء الإدارة من مقومات المجتمع الحديث [١] فالمجتمع المعاصر، والذى يتسم ضمن سماته الأخرى بالتطور المستمر فى حاجات أفراده هو مجتمع يسعى دوما إلى تحقيق أقصى الكفاءة فى استخدام موارده المتعددة ومنها موارده البشرية. وهذا يوجد فى الحال مكاناً بارزاً للأسلوب الموضوعى فالكفاءة تتحقق باستخدام الأسلوب الأكثر ملاءمة، أى باستخدام الأسلوب العلمى. ويعنى ذلك أهمية اعتماد الإدارة فى مجال وضع سياسات إعداد وتشغيل الأفراد على «المديرين» المؤهلين أو المحترفين (Professoinals) القادرين على استخدام الأسلوب العلمى على أنه الوسيلة الوحيدة لإدارة الأفراد، ويتفق هذا المصدر تماماً مع آمال مجتمع الدول النامية الساعية إلى النمو والتقدم الاقتصادى إذ أن من مقومات التقدم استبدال العقلية المؤهلة للعقلية التقليدية فى الإدارة واستبدال الأسلوب العلمى فى الإدارة للأساليب الشخصية والاجتهادات العشوائية.

ويقوم الأسلوب العلمى على أساس قاعدة هامة وضعها فردريك تايلور هى أنه فى أى منظمة حكومية أو أهلية فإن التحليل العلمى الموضوعى كفيل بأن يؤدى إلى اكتشاف الأسلوب الأمثل لتأدية كل عمل من أعمال المنظمة، وقد أثبت فردريك تايلور صحة هذه القاعدة فى دراسات الوقت والحركة (Time & motion) التى أجراها سنة ١٩١٠ الولايات المتحدة.

وبتطبيق الاتجاه العلمى على عملية تشغيل العنصر البشرى تحقيقاً للكفاءة نلاحظ أن أولى مقومات ذلك التطبيق، هو تحول إدارة الأفراد من إدارة تعيين وسجلات موظفين إلى إدارة تشرف على مجموعة متجانسة ومترابطة من البرامج متعددة الأهداف. ويستلزم ذلك بالدرجة الأولى أن يعهد إلى إدارة الأفراد فى المنظمة إلى تنظيم إدارى قوامه المؤهلون فى الإدارة وبالذات من المتخصصين فى الأفراد.

إننا نرى فى ذلك المنطلق الأول فى الأخذ بالأسلوب العلمى فى إدارة الأفراد. إذ أنه ليس من المتوقع أن إدارة للأفراد يشغل وظائفها غير مؤهلين، ستكون قادرة على تطبيق البرامج الحديثة فى هذا المجال. ويؤكد هذا المبدأ أن عملية إعداد وتدريب الأفراد لا بد وأن تكون فى وقت واحد عملية إدارية تهتم بها كافة مستويات الإدارة ووظيفة متخصصة من أهم وظائف المنظمة.

ولكن، لا يجب أن يأخذنا التصور إلى الاعتقاد أن هذه العملية فى ظل مفهوم الكفاءة يمكن أن تتحول الإدارة تبعاً لها إلى مهنة (Profession) بلا ارتباط اجتماعى. إن هذا غير صحيح بالنسبة للإدارة. فهى بحكم معالجتها «للإنسان»، تجد أنها تقع فى قلب دائرة الاهتمامات الاجتماعية والسياسية والتشريعية فى الدولة. ويقوى هذا الاتجاه مع تطور الدولة فى اتجاه ديمقراطى وغير «أوتوقراطى» — إذ كلما تفتح النظام الاجتماعى سياسياً، وكلما اتسعت حقوق الفرد المواطن أدى ذلك إلى زيادة تدخل «المشرع» فى شئون ووظائف الإدارة لحماية المواطن.

(١) Dwight Waldo : The Administrative State, N.Y, 1948. pp. 19-22.

فإلى جانب توخى الإدارة لأقصى كفاءة علمية فى تحقيق أهدافها فإنها تطالب أكثر وأكثر بأن تحقق أقصى رفاهة للفرد وألا تمس حقوقه ولا حرياته وأن تنمى ضمانات وعوامل استقراره وحفظ كرامته وهذا هو الاتجاه الثانى لهذه العملية الإدارية الهامة نعنى بذلك : رفاهية الفرد :

إن إدارة الأفراد فى الدولة الحديثة ، تتعامل فى أثمن عنصر للإنتاج وتتعامل مع أخطر محدد للتنمية وهو الإنسان . ولا تترك الدولة — أى دولة حديثة — هذا العنصر لإحساسها ولضميرها الاجتماعى ، بل عادة ما تصدر التشريعات والنظم التى تحدد للإدارة مالا يجب أن تعمله فى مجال شئون الفرد . وبالذات فى مجالات :

١ — تحديد الأجور وضمان مستوى المعيشة للفرد .

٢ — تحديد ضمانات العمل والتأمينات الاجتماعية والصحية .

٣ — تحديد شروط العمل وترك العمل .

بل إن بعض التشريعات قد حولت العاملين إلى شركاء حقيقيين فى الإدارة وفى عائد الإنتاج والخدمات . فى جمهورية مصر تصر الدولة فى تناولها لشئون الأفراد العاملين فى منظمات الحكومة والقطاع العام على تحقيق قاعدة رفاهية الفرد ويتجلى ذلك فى التشريعات المختلفة التى أصبحت الآن ملزمة لإدارة الأفراد فى معظم مجالات نشاطها مثل :

— الأجور .

— الترقيات .

— التدريب .

— الخدمات . . . إلخ :

ويوصلنا ذلك بالضرورة إلى الاتجاه الثالث للتشغيل العلمى للإدارة تقصد بذلك العلاقات الإنسانية (Human Relations) وتلاحظ أن هذه القاعدة تحقق فى اعتقادنا التواؤم اللازم بين قاعدتى الكفاءة ورفاهية الفرد . فالنجاح فى استخدام الأسلوب العلمى سيتوقف ضمن أشياء أخرى على مدى تقبل العاملين لهذا الأسلوب والبرامج التى تظهر نتيجة استخدام الإدارة له . وقد تمت دراسات العلاقات الإنسانية فى قطاع الأعمال أولا منذ عشرينات وثلاثينات هذا القرن وبينت أن الإدارة تحقق نجاحا أسرع وأكفأ فى الوصول إلى أهدافها إذا قامت براجها وسياستها على أخذ العلاقات الإنسانية فى الاعتبار [١].

---

(١) بينت دراسات (Ordway Tead) أهمية امتلاك الإدارة لقدرات الاتصال والتأثير البشرى (The Art of Leadership, N.Y. 1935) كما بينت تجارب هورثورن (Horthoawrne) فى مدينة شيكاغو أن أكثر البرامج نجاحاً فى مجال الأفراد هى البرامج التى تقوم على أساس أخذ حاجات الفرد ورفاهيته فى الاعتبار.
F.L. Rothlisberger & .S.J. Dickson : Mangement and The Worker N.Y.1959.

ويتحقق هذا المبدأ عندما تقيم الإدارة سياستها على بعض الاعتبارات والتى منها .

١ — تنمية الإحساس بأهمية هذه السياسات لدى الرؤساء التنفيذيين فى المنظمة . إن من أهم مقومات نجاح الإدارة هو تحقيقها لذلك الإحساس لدى الرؤساء الذين ستقع عليهم المسئولية الأساسية فى تنفيذ برامجها وسياساتها .

٢ — اختبار نتائج السياسات التى تنفذها الإدارة وبالذات تأثير هذه السياسات على العاملين فى المنظمة . إن إعداد سياسات حديثة وعلمية لا يتحقق هدفه إلا لو تم اختبار تأثير هذه السياسات على العاملين ومن ثم إدخال التعديلات الملائمة عليها .

إن اتجاه « العلاقات الإنسانية » فى إدارة الأفراد ، تعنى أن المسئولين فى الإدارة لا يجب أن يغرقوا فى إجراءات العمل من تصنيف للوظائف . إلى إعداد نظم الأجور ، إلى نظم الاختبارات إلى . . . إلخ . إلى الحد الذى يعزلهم عن المجتمع البشرى للمنظمة .

إن هذه البرامج المتنوعة تنشأ وتوجه بالضرورة إلى هذا المجتمع ولا بد إذا ألا تفقد صلتها به . فالكفاءة فى إدارة الأفراد وإن قامت على مجموعة من الوسائل العلمية المتعارف عليها ، لا تتحقق إلا بقياس مدى تأثيرها الفعلى على العاملين فى المنظمة . وتتطلب « العلاقات الإنسانية » فى الإدارة القيام بالعديد من التجارب والاختبارات الميدانية ، مما يجعلها ميدانا وعراً . فالفرد يتغير من مجتمع إلى آخر ، ومن وقت إلى آخر . وهذا يجعل الكثير من نتائج دراسات العلاقات الإنسانية التى تصلح فى موقف ما لا تصلح فى موقف آخر بالضرورة ولعل هذا أكثر ما يميز العلاقات الإنسانية عن غيرها من مصادر تشغيل الإدارة :

فأساليب توصيف الوظائف أو التقييم أو نظام سجلات العاملين كلها مما يمكن تطبيقه فى أنواع عدة من المنظمات ومما تتصف بصفة عالمية وهذا لا ينطبق على العلاقات الإنسانية بأى حال إلا فى أضيق نطاق ويستلزم الأمر فى اعتقادنا أن تنمى الإدارة أبحاث العلاقات الإنسانية وأن نفسح لها مجالا كافيا فى ميزانياتها وتقديراتها للتوسع والانطلاق . ومجالات العلاقات الإنسانية هى مجالات متسعة تستلزم ضرورة استعانة الإدارة بخبرات علماء الاجتماع وعلم الاجتماع السياسى ، حتى يمكن التوصل إلى نتائج فعالة بخصوص سلوك وتصرفات الفرد فى المجموعة البشرية . بل وحتى تتضمن تفهم تأثير العوامل البيئية والحضارية على الفرد العامل فى منظمة اليوم[١] ، ويمكن أن نعدد أهم التحديات التى تضعها العلاقات الإنسانية على نشاط الإدارة فى الآتى :

— تحفيز الأفراد والحصول منهم على أقصى جهد وأعلى إنتاجية فلا يكفى أبداً أن تنجح الإدارة

---

(١) Felix Negro : Public Personnel Administration N.Y. 1963.

فى وضع الفرد فى العمل المناسب ، بل يجب أن تحصل من هذا على أقصى إنتاجية : ويتطلب ذلك التفهم الكامل لدوافع الفرد ورغباته فى العمل .

ـ منح الفرد الإحساس بأن العمل فى المنظمة يعطيه الفرصة الكاملة للرقى والنمو وبالذات يتطلب ذلك الاستخدام الأمثل والموضوعى لبرامج التدريب والإشراف ؛

ـ الاهتمام برؤساء الصف الأول فى المنظمة ، يكون هؤلاء أهم عنصر قيادى يحتك بالتجمع البشرى فى المنظمة ، وعلى قدر تفهم هؤلاء لتعليمات الإدارة وسياستها واقتناعهم بها تتحقق لهذه التعليمات والسياسات الفاعلية فى التنفيذ .

ـ تشجيع وتنمية الأبحاث التى تساعد على تفهم وتقدير وتقييم العلاقات الإنسانية فى المنظمة ، ويستلزم ذلك أن تتبنى الإدارة نظرة تجريبية (Experimental) لبرامجها وسياستها وعدم تجمدها عند بعض القواعد والأسس واعتبارها مطلقة الحرية ؛

ـ اختيار العاملين فى حقل إدارة الأفراد من بين المؤهلين والممارسين فى حقل العلاقات الإنسانية ويتطلب ذلك إفساح مجال العمل فى إدارة الأفراد لذوى التخصصات الاجتماعية والسلوكية كذلك يتطلب الأمر تنمية مهارات العاملين فعلا بهذا الحقل بميدان العلاقات الإنسانية ؛

الفصل الرابع

تنظيم إدارة الأفراد

أهداف وأنشطة إدارة الأفراد :

تحتاج إدارة الأفراد إلى التنظيم الإدارى الفعال الذى يضمن تحقيق أهدافها فى معاونة الإدارة بأقصى كفاءة . والتنظيم الإدارى يظهر تعبيراً عن مجموعة الأهداف المرسومة ، ومن ثم يمكن تحديد « الأنشطة » اللازمة لتحقيق تلك الأهداف ، وتجميع تلك الأنشطة فى شكل تنظيم ملائم ، ثم موالاة ذلك الشكل بالتطوير بما يحقق الاستجابة للتغير فى الموقف أو التطور فى الأهداف أو فى الإمكانيات المتاحة .

ومن هنا تشمل عملية تنظيم إدارة الأفراد ما يلى :

* التعرف على أهداف تلك الإدارة .
* تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق تلك الأنشطة .
* تجميع تلك الأنشطة فى مجموعات متجانسة يظهر فيها الأخذ بقواعد التنظيم العلمى .
* تحديد المسئوليات والسلطات والعلاقات الإدارية لذلك التنظيم .
* المراجعة المستمرة لذلك التنظيم وإدخال التعديلات الملائمة عليه .

ونلاحظ أن تنظيم إدارة الأفراد فى الجهاز الإدارى يعنى فى الواقع العملى وضع فرع هام من فروع الخدمة العامة وهو الخدمة المدنية . وعادة ما يكون تنظيم الخدمة المدنية من الأمور التى تعنى الدولة بأن يتضمنها « نظام قانونى » تتحدد فيه فلسفة الدولة وغايات نظامها الإدارى . والواقع أن قانون أو نظام الخدمة المدنية يتضمن ما هو أكبر من الجوانب الخاصة بالتنظيم الإدارى إذ أنه عادة ما يعكس السياسات الإدارية الواجب اتباعها فى إدارة أنشطة الخدمة المدنية المختلفة . ولعل ذلك الإطار القانونى لعمل إدارة الأفراد فى الحكومة هو أكثر ما يميزها عن إدارات الأفراد النظيرة ، فى قطاع الأعمال[1] .

---

(١) راجع فيما بعد كذلك

John M· Pfiffner : The Personnel Function in goverment - Public Personnel Revien, No 4. 1966 -

وقد سبق لنا فى الفصل الثانى أن عرضنا بشكل عام لأهداف إدارة الأفراد فى الجهاز الإدارى وفى الدول النامية بصفة عامة وفى مصر بصفة خاصة . ولاحظنا أن هذه الأهداف هى :

* تخفيض تكلفة استخدام العنصر البشرى .
* مسايرة التطور فى أساليب العمل :
* تأكيد المفهوم العلمى للوظيفة .
* ترشيد عمليات الاختيار والتعيين .
* تنمية مهارات الأفراد .
* المعاونة فى تحقيق المشاركة الفعالة بين كافة مستويات العمل الإدارى .

ولتحقيق هذه الأهداف تحتاج إدارة الأفراد إلى تصميم وتنفيذ عدة أنشطة من أهمها :

١ ــ الاختيار والتعيين :

إن عملية الاختيار والتعيين تهدف إلى الحصول على أكفأ الأفراد للعمل بالجهاز الإدارى ، ويشمل هذا تقدير الاحتياجات وجميع عمليات الإعلان عن الوظائف وتقرير شروط التعيين واختبارات الاختيار .

٢ ــ قياس الكفاية :

وهذه العملية تشمل الاحتفاظ بسجلات منظمة عن الأفراد تضمن تعيين كل فرد فى المكان الملائم لاحتياجات العمل وكفاءة الفرد . وتساعد على تقييم العاملين بشكل مستمر لتقرير المكافأة ووسائل التدريب المناسبة لكل فرد كما تشمل المصدر الذى تتخذ بناء عليه القرارات المتعلقة بالأفراد :

٣ ــ الأجور والمكافآت :

ويشمل هذا النشاط إعداد البحوث والتوصيات المتعلقة بنظام الأجور والمكافآت المناسبة . ويشمل هذا توصيف وتقييم الوظائف وترتيب الوظائف ودراسة نظم الحوافز والمكافآت .

٤ ــ التنمية والتدريب :

تشمل هذه الوظيفة تعليم وتدريب وتنمية مهارات الأفراد العاملين فى الجهاز الإدارى . وتتضمن بالضرورة الأبحاث المتعلقة بشؤون الأفراد ورفع الكفاية وتنظيم عمليات الإعلام الوظيفى داخل الجهاز ، كذلك نظام تلقى وفحص شكاوى الأفراد والخدمات التى تقدمها الإدارة للأفراد :

الشكل التنظيمى المناسب :

إن القيام بتلك الأنشطة يستلزم تجميع إداراتها فى تنظيم متخصص يظهر فيه تكامل العمليات اللازمة لتنفيذ تلك الأنشطة وذلك تطبيقاً لقواعد التنظيم الإدارى :

ويتوقف شكل ذلك التنظيم على حجم الجهاز والأهمية التى تعطيها القيادة العليا لشئون الخدمة ، فتنظيم إدارة الأفراد يعبر عن عدد العاملين فى المنظمة والمهام التى ترى الإدارة أنها ضرورية لإدارة شئون موظفى المنظمة . وفى الشكل التالى (رقم ٦) نبين تنظيماً نموذجياً لإدارة الأفراد فى منظمة كبيرة :

وفى أحيان كثيرة لا يقتصر على عمل هذه الإدارة المتخصصة . فشئون الأفراد كما ذكرنا تهم كافة الرؤساء على كافة المستويات : ومن مظاهر الاهتمام تقليد تكوين لجان شئون الأفراد فى معظم المنظمات الكبيرة . واللجان تؤكد صفتى العمومية والأهمية لشئون إدارة الأفراد[١] .

ولكن تكوين لجان شئون الأفراد يجب أن يقوم على أساس أن الأعضاء المهتمين والمختصين فى شئون الأفراد هم الذين يكونون عضوية اللجنة. وهذا يعطى لعمل اللجنة صفة المشاركة الفعالة فى شئون الأفراد . وفى بعض الأحيان يكون عمل اللجان غير ضرورى ، إذ تكون الحاجة إلى القرارات السريعة لا للقرارات الجماعية . لذا يجب عند تكوين لجان شئون الأفراد تحديد مهامها بدقة ، وقصر هذه المهام على الأمور التى تشتد الحاجة فيها إلى التقدير الجماعى(Collective judgement) ،ومن هذه الأمور ما يتعلق بإقرار وفحص سياسات الأفراد ونتائج تقارير الكفاية وتقرير الترقيات السنوية وغير ، ذلك من أمور تهم كافة العاملين فتزداد حاجتهم إلى الشعور بالاطمئنان وعدم التحيز فى تقريرها .

---

(١) يرى البعض أن اهتمام الإدارة العليا بشئون الأفراد يقلل من أهمية إدارة الأفراد فى المنظمة ، ذلك لأن الإدارة العليا تتناول شئون الأفراد بنفسها لاهتمامها بها مما ينعكس على ضعف مركز مدير إدارة الأفراد .

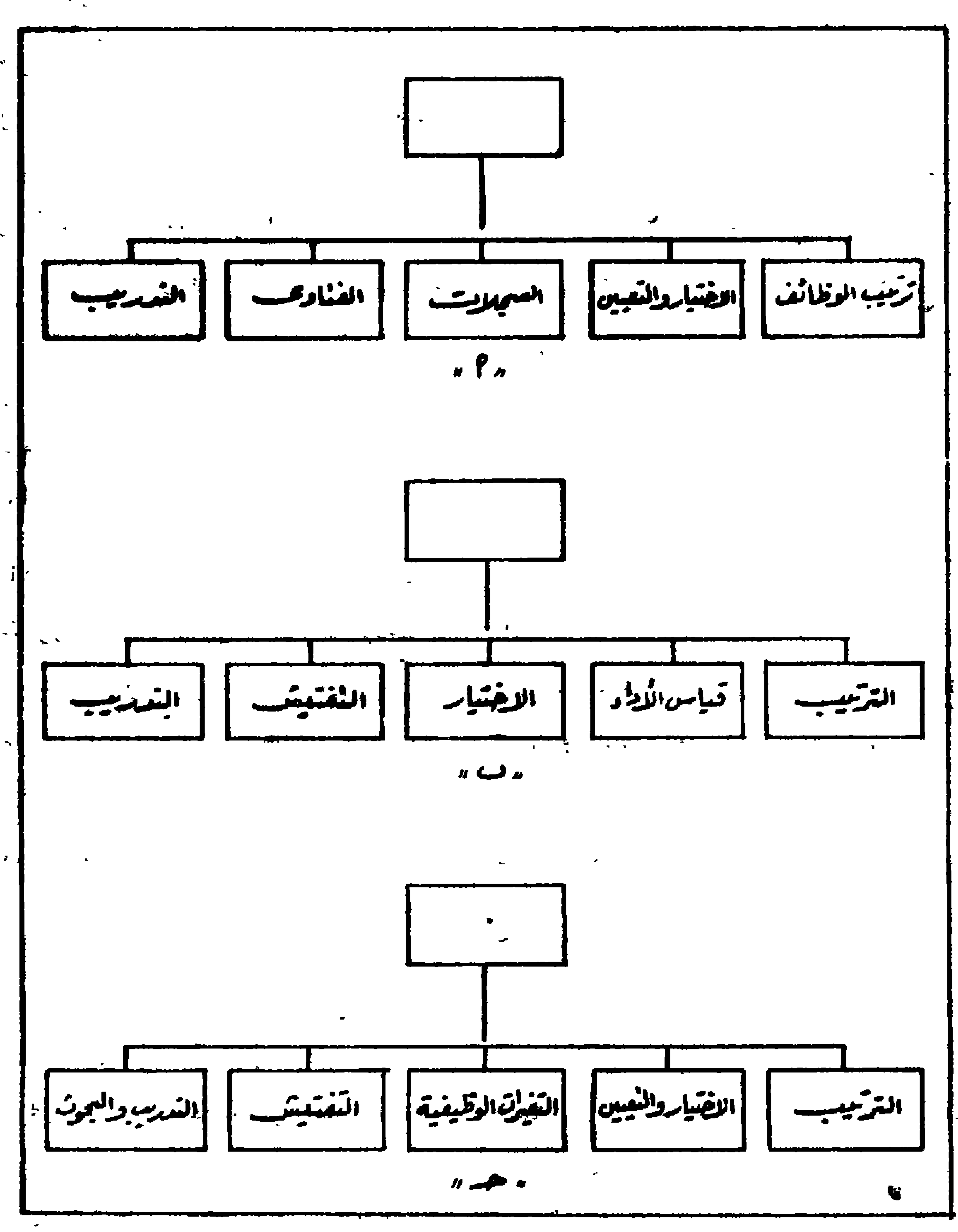
D.F. Mc Farland : Co-operation and Conflict in Personnel Administration, N.Y. '1965, p. 11.

مدير الأفراد : مدير مسئول / لجنة مع مدير مسئول

الاختيار والتعيين	الترتيب	قياس الأداء	التدريب والتنمية
. تقدير الاحتياجات	. التوصيف	. تصميم النظام	. تصميم البرامج
. ميزانية الوظائف	. التقييم	. السجلات	. الإشراف على التنفيذ
. الإعلانات	. نظم الأجور	. رفع توصيات	. المتابعة والتقييم
. المسابقات	. الحوافز	التغيرات الوظيفية	. الشكاوى والمقترحات

شكل رقم ٦ : إدارة الأفراد في منظمة كبرى

كما يمكن أن تنظم إدارة الأفراد على أسس أخرى كثيرة من بعضها ما يظهر فى الشكل التالى رقم ٧ :



شكل رقم ٧ : أشكال تنظيمية محتملة لإدارة الأفراد

سلطات إدارة الأفراد :

ومن الأمور المتعلقة بتنظيم إدارة الأفراد : تقرير سلطاتها وعلاقاتها مع باقى إدارات المنظمة . إذ الأصل بالطبع أن تكون إدارة الأفراد إدارة استشارية تقدم النصائح والتوجيهات والمعلومات وتترك الإدارة الفعلية لشئون الأفراد للرؤساء التنفيذيين ، وذلك على أساس أن إدارة الأفراد هى جزء أصيل من النشاط الإدارى المطلوب من كل مدير القيام به ، لذلك من الخطأ خلق ازدواج فى سلطة تصريف شئون الأفراد كما أنه من غير المنطقى وضع هذه السلطة فى إدارة الأفراد بعيداً عن أماكن العمل الفعلية فى الإدارات والأقسام المختلفة للمنظمة .

ومع ذلك تستطيع الإدارة العليا أن تفوض إدارة الأفراد صلاحيات وظيفية بالنسبة لبعض أمور الأفراد مثل : التدريب وإجراءات التعيين والنقل وإصدار تعليمات فنية فى أمور الترقية وقياس الكفاءة ونظام العمل إلخ .

فالأصل إذاً أن إدارة الأفراد تمنح سلطات إدارية استشارية (Staff) تتضمن حق طلب البيانات ورفع التوصيات إلى المستويات الرئاسية فى المنظمة فى كل ما يتعلق بشئون الأفراد . ولكنها تمنح كذلك سلطة إدارية وظيفية (Functional) تمكنها من إصدار تعليمات ملزمة فى بعض شئون الأفراد : وبالطبع فى كل هذه الأحوال فإن إدارة الأفراد تعمل بالتعاون الكامل مع الرؤساء المباشرين على كافة المستويات .

ولا ينفى ذلك بالطبع أن إدارة الأفراد تستخدم السلطة الرئاسية (Line) بالنسبة لعلاقاتها الداخلية .

تنظيم إدارة الأفراد على مستوى الجهاز الإدارى :

كانت هذه ملاحظات حول تنظيم تلك الإدارة على مستوى أى منظمة — عامة أو أهلية — ولنا أن نتساءل الآن عن تنظيم تلك الإدارة على مستوى الجهاز الإدارى للدولة وهو تساؤل عملى وهام ، حيث يعتبر الجهاز الإدارى منظمة كبرى تضم العديد من المنظمات التى تتعاون جميعاً فى تنفيذ السياسة العامة للدولة ومن هنا يكون من الضرورى أن يكون لها التنظيم المسئول عن تقديم الخدمات فى مجال إدارة الأفراد لهذا الجهاز الإدارى .

وقد يتساءل البعض عن الحكمة فى وجود جهاز إدارة أفراد لكل الجهاز الإدارى ؟ .

والواقع أن المنطق الذى يبرر وجود « إدارة أفراد » لكل الجهاز الإدارى ينبع من أن الجهاز الإدارى هو فى نهاية الأمر منظمة كبرى مسئولة بجميع قطاعاتها وتشكيلاتها عن تنفيذ السياسة العامة للدولة . ومن هنا لا بد لها من « إدارة للأفراد » ، تعاون القيادات العليا والرئاسات الإدارية فى ذلك المجال الحيوى ولا يختلف ذلك عن الوضع فى أى منظمة أخرى كبرى تظهر فيها هذه الإدارة لنفس السبب .

ولا يخلو تنظيم الجهاز الإدارى فى كافة النظم المعاصرة الآن من وجود تلك الإدارات المركزية — ويمكن إيجاز بعض المسببات الأخرى خلف ظهور ونمو دور تلك الإدارات فيما يلى[1] :

١ — التوسع الهائل فى مهام الدولة وازدياد عدد العاملين فيها أدى إلى ظهور الحاجة إلى تنظيم شئون العاملين ولتطبيق الأساليب العلمية فى إدارة الأفراد ومن الطبيعى أن تظهر مع ذلك أهمية وجود هيئة أو إدارة متخصصة تكون مسئولة أمام القيادة العليا للدولة عن ضمان الموضوعية فى إدارة الأفراد فى المنظمات المختلفة :

٢ — الرغبة فى توحيد المعاملة للعاملين فى كافة المنظمات الحكومية والاقتصادية تحقيقاً للموضوعية وللرضاء العام ، ويساعد على تحقيق ذلك خلق هيئة أو إدارة متخصصة لشئون الأفراد فى الدولة :

٣ — الرغبة فى توجيه برامج متعددة للتنمية الإدارية للعاملين فى منظمات الدولة عن طريق جهة متخصصة تكون مسئولة عن ذلك ، وتظهر أهمية ذلك العامل فى الدول النامية بالذات ، حيث تزداد الحاجة إلى تنمية المهارات البشرية .

٤ — تجنيب إدارة الأفراد المحاباة فى شغل الوظائف بوضع هذه العملية تحت إشراف جهة متخصصة يكون لها حق مراجعة الإدارات المختلفة :

ويختلف تكوين أجهزة الأفراد المركزية من دولة إلى أخرى . ولكن هناك بعض الأنماط التنظيمية (Organization Patterns) ، المألوفة فى تكوين هذه الأجهزة ، ومن أهم هذه الأنماط [2]:

١ — نمط المجلس أو اللجنة (Committe Type) وتعتبر « اللجنة » النمط التنظيمى التقليدى لأجهزة الأفراد المركزية ، والأمثلة المألوفة هى مجالس الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية وفى المملكة المتحدة وفى كثير من الدول النامية .

وفى الجدول التالى نبين المزايا والعيوب التى تتحقق فى ذلك النمط التنظيمى .

---

(١) J.P. Pfiffner : The Personnel Function in government-Puplic Personnel R. Oct. 1966.

(٢) F.A. Negro : Public Personnel Administration-N.Y. 1968.

المزايا	العيوب
— تحقيق الإحساس بالطمأنينة لدى العاملين نتيجة وجود قيادة جماعية لشئون الخدمة البدنية .	— وجود آراء كثيرة داخل قيادة الخدمة المدنية قد يؤدى إلى تعطيل أعمالها .
— الدراسة الوافية والمناقشة المستفيضة لقضايا الخدمة المدنية .	— الميل إلى الحلول الوسط (Compromise) داخل اللجنة نتيجة الاختلاف فى الآراء .
— إمكان تمثيل ممثلى الوحدات التنفيذية فى الجهاز الإدارى فى المجلس مما يخلق الإحساس بالمشاركة فى إدارة شئون الأفراد .	— احتمال وجود أعضاء المجلس من غير المتخصصين فى شئون الخدمة المدنية مما يفقد المجلس الحيوية اللازمة فى المناقشة .
— القدرة على تحمل مسئوليات كبيرة تحتاج إليها شئون الخدمة المدنية لإقرار الموضوعات الأساسية التى تعنى بها .	— إمكان التهرب من المسئولية وعدم وضوحها داخل تكوين المجلس .
	— إمكان سيطرة بعض الأعضاء المتفرغين والمتخصصين على باقى أعضاء المجلس .

٢ — نمط الهيئة أو الوحدة المركزية (Bureau Type)

والنمط الثانى فى تنظيم أجهزة إدارة الأفراد المركزية هو نمط الهيئة أو الوحدة أو المكتب المركزى وذلك بمراعاة وجود قيادة فردية مسئولة عن إدارة شئون الأفراد المركزية لمنظمات الحكومة المختلفة .

ومن مزايا هذا النمط :

(ا) أنه يسهل تحديد المسئولية وتحملها :

(ب) أنه يخلق تماسكاً داخل عمل هيئة إدارة الأفراد .

(حـ) إمكان خلق صلة إدارية بين هذه الإدارة من ناحية والوزير المرتبط بعملها (كوزير الخزانة مثلا) عن طريق اتباعها له أو اعتبار الوزير الجهة الإدارية العليا لها .

ومن عيوب الاقتصار على هذا النمط بالطبع أن شئون العاملين تدخل فى اختصاص كافة الرؤساء التنفيذيين كما أنها تتناول موضوعات حيوية تهم كافة العاملين ، لذا يكون من الضرورى حتى فى حالة الأخذ بهذا النمط تكوين لجنة أو مجلس لشئون العاملين أو للخدمة المدنية يكون جهة رسم سياسات إدارة الأفراد كما يكون جهة تقرر أو توصى فى الموضوعات الحيوية الخاصة بشئون العاملين ، ويجب أن نلاحظ أن تكوين تنظيم شئون الأفراد للجهاز الإدارى لا يكتمل إلا مع تكوين وحدات نظيرة على مستوى كل منظمة من المنظمات :

أى أنه يجب تكوين إدارة أفراد على مستوى كل منظمة من منظمات الجهاز الإدارى — وهنا تظهر إدارة الأفراد فى الجهاز الإدارى على مستويين :

• مستوى مركزى يكون بمثابة الجهاز الاستشارى فى شئون الخدمة للقيادة العليا والقيادات الإدارية للدولة ، كما يكون أداة التنسيق والإشراف العام على إدارات الأفراد فى الدولة ؛

• مستوى لامركزى — حيث تظهر فى الوزارات والمصالح والهيئات المختلفة التى يتكون منها الجهاز الإدارى إدارات للأفراد تكون إدارات المعاونة لقيادات تلك الوحدات فى مجال إدارة الأفراد :

ولا بد أن يثار فى هذا الشأن نوع العلاقات التى تنشأ بين إدارة الأفراد المركزية والإدارات اللامركزية النظيرة . وهناك شكلان لتلك العلاقات نوضحهما فى الشكل التالى (رقم ٨) .

ويظهر لنا من الشكل رقم ٨ أن هناك شكلين محتملين لتلك العلاقات :

الاحتمال الأول : تكون فيه إدارات الأفراد فى الوحدات المختلفة للجهاز الإدارى تابعه رئاسياً للمستوى المركزى لإدارة الأفراد ونعتقد أن هذا الشكل يناسب الدول النامية فى مراحل تنظيم الخدمة المدنية وفى ظل نظم التخطيط الاقتصادى .

ولكن يعيب هذا الشكل احتمال ازدياد « التوتر » بين إدارة الأفراد الميدانية ورئاسة الوحدة التى توجد بينها وهو توتر يتعارض تماماً مع فلسفة التعاون التى يقوم عليها عمل تلك الإدارات .

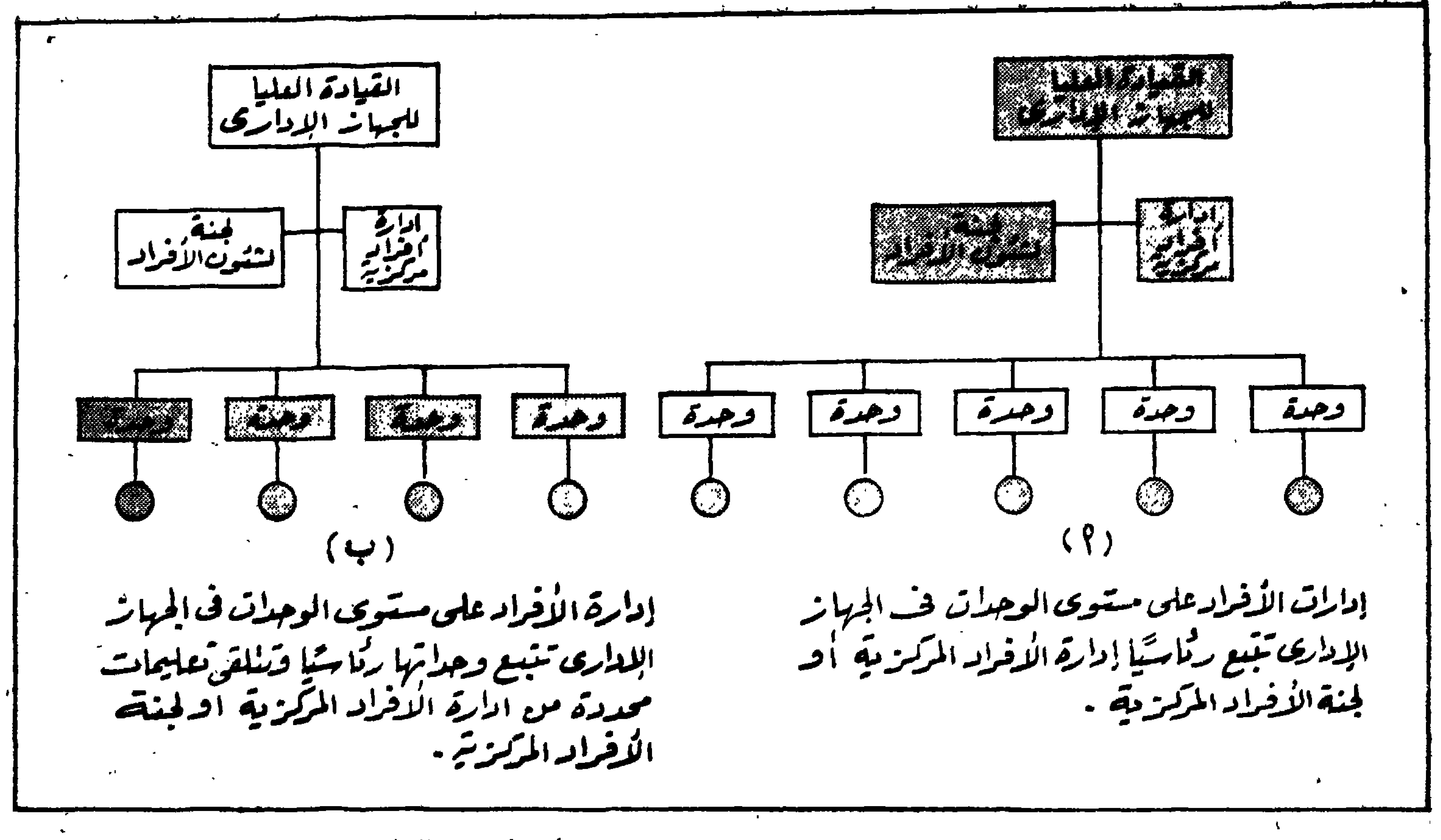
الاحتمال الثانى : تكون فيه إدارات الأفراد مرؤوسة تماماً للوحدات التى تعمل بها وترتبط مع الإدارة أو اللجنة على المستوى المركزى بواسطة مجموعة التعليمات والسياسات والنظم التى تصدر عن ذلك المستوى المركزى . وهذا الشكل يحقق تعاوناً أكبر بين إدارات الأفراد والوحدات التنفيذية للجهاز الإدارى إلا أن أشد ما يعيبه هو احتمال تشتت ولاء إدارات الأفراد بين المصلحة العامة من ناحية ومصالح الوحدات والإدارات التى تعمل فيها من ناحية أخرى ، وهذا لا يمكن مواجهته إلا فى النظم الإدارية المتقدمة التى يسمو فيها الإحساس بالمسئولية العامة والصالح العام وهو مالا يتوافر فى البلدان النامية .

ومهما كانت الأوضاع فإن المستوى المركزى فى إدارة الأفراد هو المستوى الأعلى الذى يرسم سياسات الخدمة ويتابع تنفيذ إدارات الأفراد لهذه السياسات ، وعادة ما تتمثل هذه السياسات فى قوانين ونظم ولوائح لا يجوز لإدارة الأفراد أن تعمل إلا فى نطاقها وتحت إشراف المستوى المركزى .

ولا يعنى ذلك أن مدير الأفراد فى دولة نامية كمصر وعلى مستوى الوحدة (وزارة ؛ مصلحة ؛ مؤسسة . . . إلخ) ليس إلا منفذاً لبعض القواعد وأنه لا يملك المبادرة وأن عمله يتسم بالجمود وبالصفة اللائحية .

الواقع أننا لا نوافق الرأى السابق ، بل نرى أن دور إدارة الأفراد فى المنظمات المختلفة هو دور ازدادت أهميته بصدور هذه النظم . ويؤيد رأينا ما يلى :

أولاً : إن هذه القوانين واللوائح قد وضعت مفاهيم علمية وملائمة لتنظيمات إدارة الأفراد . وأبعدت هذه التنظيمات بالتالى عن العشوائية والاجتهادات الشخصية غير الموضوعية ؛



شكل رقم ٨ : شكلان محتملان لعلاقات إدارة الأفراد فى الجهاز الإدارى

ثانياً : إن هذه القوانين واللوائح ، علاوة على أخذها بالاتجاهات العلمية الحديثة فى إدارة الأفراد أيسر بكثير فى تحفيز هؤلاء العاملين وتحقيق أقصى إنتاجية منهم .

ثالثاً : إن هذه القوانين واللوائح قد أزالت — نظرياً على الأقل — كثيراً من الحواجز التى كانت تفصل العاملين والتى كانت تقسمهم إلى مجموعات وفئات متنافرة ، بحيث أصبح من الممكن لسياسات وبرامج إدارة الأفراد أن تحقق فعالية أكثر من ذى قبل .

رابعاً : إن وجود أجهزة مركزية لإدارة الأفراد ، يمثل فى اعتقادنا مصدراً موضوعياً لترشيد سياسات وبرامج إدارات الأفراد ويمثل فى نفس الوقت تجمعاً للخبرات والمهارات اللازمة فى الدولة النامية لوظائف الأفراد .

وما زال فى اعتقادنا من الممكن القول إن كفاءة إدارة الأفراد فى المنظمة المصرية ، تحددها إدارة الأفراد ذاتها لا القوانين ولا اللوائح ولا أجهزة الأفراد المركزية .

فعلى مدير الأفراد المصرى أن يستخدم الإمكانيات المتاحة له أحسن استخدام فى ظل المفاهيم العلمية وفى إطار النظام الإدارى المعتمد .

ونلاحظ أن مدير الأفراد المصرى عليه أن يأخذ اعتبارات كثيرة عند اتخاذه قرارات تشغيل الأفراد ، من هذه الاعتبارات :

* التعرف على رغبات وحاجات الأفراد لتنمية روح المشاركة فى العمل لديهم ولتنمية مستواهم الاجتماعى فى نفس الوقت .

* توجيه برامج متعددة فى مجالات الاختيار والتعيين والنقل والتحفيز والتدريب . إلخ. من المجالات التى توحى دراسات الإدارة . بأهميتها وارتباطها فى تحقيق التشغيل الكفء للأفراد .

* تقديم القدوة القيادية (الخلقية والعملية) للمجموعة البشرية التى تعمل فى المنظمة ، حتى يتحقق بذلك تقدم مستمر فى العمل .

التنظيم المصرى لإدارة الأفراد :

بدأ التفكير فى إنشاء إدارة مركزية للأفراد فى مصر سنة ١٨٨٦ حين أصدر مجلس النظار قراراً بتاريخ ١٨٨٦/٦/١٧ بتكوين «لجنة المستخدمين الدائمين» التى ألحقت بالمعارف العمومية ، وتركزت فيها عملية امتحانات المسابقة للتعيين فى الوظائف العامة .

ثم استقدمت الحكومة المصرية خبيراً بريطانياً فى شئون التوظف وأشار هذا الخبير فى تقريره* بوجوب إنشاء هيئة مستقلة لشئون الموظفين تكون بعيدة عن النفوذ الحزبى وتتمثل أنشطتها الرئيسية فى :

* تقرير مقدم من أ . ب سنكر الخبير الإنجليزى إلى وزارة المالية بتاريخ ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٥٠ عن نظام التوظف بالحكومة المصرية ودرجات الموظفين .

— وضع الأسس التي تقوم عليها تشريعات الخدمة العامة ؛
— الاضطلاع بتنفيذ هذه التشريعات ؛

وقد أوصى بإنشاء هذه الهيئة قبل إصدار أى تشريع بإصلاح نظام التوظف بالحكومة المصرية حيث إنه بدون إنشاء تلك الهيئة يصبح هذا — التشريع عديم الجدوى بسبب عدم توافر الأداة الضرورية لإخراجه إلى حيز التنفيذ .

وعلى ذلك انتهى هذا التقرير إلى ضرورة إيجاد إدارة مركزية تختص بكافة شئون الموظفين ويعين رئيسها بمرسوم ملكى بناء عن اقتراح من رئيس الوزراء وبموافقة مجلس الوزراء ويكون غير قابل للعزل إلا من البرلمان ، ويرفع تقاريره إلى مجلس الوزراء عن طريق رئيس الوزراء .

واقترح تشكيل هذه الإدارة من أربع إدارات عامة وهى :

١ — إدارة للقوى العاملة .

٢ — إدارة للاختيار والتدريب .

٣ — إدارة للكادرات المهنية .

٤ — إدارة الشئون العامة للموظفين .

وبناء على توصيات الخبير الإنجليزى المشار إليها ، اقتنعت الحكومة فى ذلك الوقت بفكرة إنشاء ديوان للموظفين فصدر القانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ بإنشاء هذا الديوان واتجهت أحكامه إلى تقرير قدر من الضمانات التى تمكنه بوصفه هيئة ذات استقلال . وقد برز ذلك فى عدة نواح هى :

أولاً : اعتبار الديوان هيئة مستقلة يتولى إدارته رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكى بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء وبعد موافقة المجلس ويبلغ هذا التعيين إلى البرلمان .

ثانياً : معاملة رئيس الديوان بالنسبة للمعاش معاملة الوزراء ولا يعزل ولا يحال إلى المعاش إلا بموافقة مجلسى البرلمان .

ثالثاً : يضع رئيس الديوان مشروع ميزانية الديوان ويرسله إلى وزارة المالية لتتولى تقديمه إلى البرلمان كما أعده رئيس الديوان فإذا تضمن المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام الماضى رفع وزير المالية أمر هذه الزيادة فى حالة الاختلاف عليها إلى البرلمان للبت فيه .

ولرئيس الديوان السلطة المخولة لوزير المالية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الديوان .

رابعاً : يختص الديوان بالإشراف على تنفيذ لوائح الموظفين واقتراح التشريعات الخاصة بهم ووضع نظم الامتحانات اللازمة للتعيين فى وظائف الحكومة ومراجعة مشروعات ميزانيات الوزارات

والمصالح المختلفة فيما يختص بالوظائف وإبداء ملاحظاته عليها وإبلاغ البرلمان بوجهة نظره فى حالة عدم الأخذ بهذه الملاحظات .

خامساً : يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً يرفع إلى البرلمان ورئيس مجلس الوزراء مع مشروع الميزانية .

وتعرض ذلك التنظيم لتغييرين سريعين فى أعقاب تكوينه .

التغيير الأول : وكان فى يونية لسنة ١٩٥٢ حيث صدر المرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ مغيراً من وضعه وذلك بإلحاقه بوزارة المالية والاقتصاد وعلى أن يتولى إدارته رئيس يعين بمرسوم بناء على عرض وزير المالية والاقتصاد .

والتغيير الثانى : وكان فى أعقاب قيام ثورة ٢٣ يولية حيث أعيد النظر فى الوضع السابق مرة أخرى بعد انقضاء شهرين تقريباً من صدور المرسوم المشار إليه وذلك بإصدار المرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ محدداً وضع الديوان ورئيسه واختصاصاته باعتبار الديوان هيئة مستقلة ملحقة بوزارة المالية والاقتصاد وقد ظل الحال كذلك إلى أن صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٢٤ لسنة ١٩٥٩ بإلحاقه برياسة الجمهورية . واحتفاظه باختصاصاته السابقة مع إعادة حقه فى إبلاغ وجهة نظره فى شأن مشروعات الميزانيات إلى البرلمان فى حالة عدم الأخذ بملاحظاته عليها . يتولى إدارته رئيس يكون له وكيل يحل محله عند غيابه وهما غير قابلين للعزل ، وبقى هذا الحكم إلى أن صدر القانون رقم ٢٨٤ لسنة ١٩٥٦ متضمناً النص على عدم جواز هذا العزل إلا بقرار من رئيس الجمهورية أو بمقتضى قرار تأديبى صادر من مجلس التأديب . محاكمة رئيس الديوان ووكيله تأديبياً أمام المجلس المشار إليه وهو مجلس خاص يرأسه وزير العدل ومن بين أعضائه رئيس محكمة النقض ووكيل مجلس الدولة لمحكمة القضاء الإدارى ولا يوقع على رئيس الديوان ووكيله من العقوبات التأديبية إلا عقوبتا اللوم والعزل واستناداً إلى المرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٦٦٣ لسنة ١٩٦٠ بمسئوليات وتشكيل ديوان الموظفين حيث تناول تفصيل اختصاصاته العامة الواردة فى هذا القانون وذلك كما يلى :

— دراسة الأوضاع الوظيفية واقتراح سياسة وظيفية عامة وإعداد وإبداء الرأى فى التشريعات والأنظمة واللوائح الخاصة بالموظفين والمستخدمين والعمال الحكوميين والإشراف على تنفيذها .

— وضع نظم الامتحانات وبرامجها لاختيار أصلح المتقدمين لشغل الوظائف الحكومية على أساس التنافس.

— تحديد عدد الوظائف المدنية بالاتفاق مع الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة وترتيبها طبقاً لأعمالها ومسئولياتها والشروط الواجب توافرها فيمن يشغلها ووضع مواصفات شاملة لها تتضمن نوع

الخدمة التى تنتمى إليها كل وظيفة والأعمال الرئيسية التى تتضمنها وبياناً بالحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة لأداء أعمالها على وجه مرض .

— مناقشة مشروعات ميزانيات الوزارات والمصالح والهيئات ذات — الميزانيات المستقلة والاعتمادات الأخرى المتعلقة بالوظائف المدنية عدداً ودرجة وغير ذلك مما يقرر للموظفين والعمال من مرتبات وأجور ورواتب ومكافآت .

— وضع النظم الخاصة بالتدريب والإشراف عليها ومعاونة الوزارات — والمصالح والمؤسسات العامة فى تنمية برامجها التدريبية الخاصة . . . وكذا النظم التى تكفل رفع مستوى الخدمة العامة وأدائها بأقل تكلفة والنظر فى نظام العمل فى الحكومة لضمان سير الأعمال على وجه مرض .

— متابعة تنفيذ القوانين واللوائح والنظم الوظيفية عن طريق التقارير التى يتلقاها عن مراقبات وإدارات المستخدمين بالوزارات — والمصالح العامة وعن طريق الاطلاع المباشر من قبل الأجهزة المختصة بالديوان .

ومع بداية إنشاء ديوان الموظفين فى سنة ١٩٥١ صدر قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى خول الديوان سلطات واسعة فى مجالات عديدة من شئون التوظف ومع هذه السلطات كان لا بد من الربط بين الديوان وبين مديرى المستخدمين ووكلائهم بالوزارات والمصالح برباط عضوى بحيث تكون تبعيتهم إلى الديوان . وكان الهدف من هذه التبعية هو :

* أن يتولى الإشراف على إدارات المستخدمين بالوزارات والمصالح أعضاء من الديوان يمثلونه فى هذه الجهات ويرفعون من مستوى العمل بهذه الإدارات بما يتوافر لديهم من قدرات وخبرات فنية فى شئون التوظف .

* إن تبعية هؤلاء الأفراد إلى هيئة مركزية متخصصة فى شئون التوظف من شأنها أن تضمن سلامة تنفيذ التشريعات الوظيفية والجيدة فى تنفيذها وأن تحقق وحدة المعاملة بين العاملين بالجهات المختلفة .

وقد استمرت تبعية هؤلاء الأفراد فنياً وإدارياً إلى الديوان حتى سنة ١٩٦٣ حيث تم الفصل بين التبعية الفنية وبين التبعية الإدارية بمقتضى القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٦٢ الذى نص على الآتى :

— أن يكون مراقبو ومديرو ورؤساء المستخدمين ووكلاؤهم بالوزارات والمصالح ما عدا ديوان المحاسبات لديوان الموظفين وتدرج وظائفهم بميزانيته ويشرف عليهم فنياً وتكون مسئولياتهم فى هذا كله مباشرة أمامه وله أن يرقع عليهم الجزاءات فيما يتعلق بمسئوليتهم الفنية قبل الديوان .

— يعامل هؤلاء معاملة الموظفين المنتدبين من حيث إشراف الوزارات والمصالح التى يعملون بها والرقابة الإدارية عليهم ولها سلطة توقيع الجزاءات عليهم عن المخالفات الإدارية المحضة ويخطر ديوان الموظفين بما يتخذ قبلهم من إجراءات .

• ثم أعقب هذه المرحلة مرحلة ثالثة بصدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين بالدولة الذى اتجه بوجه عام إلى نقل سلطات الديوان فى مجالات عديدة من شئون التوظف إلى الوزراء . كما نص على أن يكون فى كل وزارة أو مصلحة أو فى كل محافظة إدارة لشئون العاملين تابعة لها وتلا ذلك مباشرة صدور القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء جهاز مركزى للتنظيم والإدارة ، يحل محل ديوان الموظفين وقضى هذا القانون بنقل جميع موظفى الديوان الموجودين وقت صدوره بحكم وظائفهم بإدرات المستخدمين بالوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة إلى هذه الجهات ونقل درجاتهم إلى ميزانيات الجهات المنقولين إليها .

ويهدف الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة إلى تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الإنتاج والخدمات . وتكون دائرة العمل التى يمارس فيها الجهاز نشاطاته شاملة للوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة وللهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها . أى أن فى نطاق العمل للجهاز يشمل قطاع الإدارة العامة والقطاع العام معا .

ولتحقيق هذه الأهداف يباشر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة — الاختصاصات التالية :

١ — اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها .

٢ — دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ — تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة العاملين والأشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤ — رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .

٥ — اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

٦ — دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع إبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ — الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ووضع نظام الإحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ — المشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الإمكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كماً ونوعاً وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ .

٩ — رسم سياسة الإصلاح الإدارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأداء .

١٠ — إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١— وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

وبالنسبة لعلاقة الجهاز بإدارات الأفراد بالجهاز الإدارى فإن إدارات الأفراد فى الأجهزة التنفيذية والهيئات والمؤسسات لا تتبع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بل تتبع الرئاسات الإدارية التى تعمل فيها فنياً وإدارياً . إذ تقوم الوحدات بتعيين واختيار وترقية رؤساء إدارات شئون الموظفين ، ولكن بحكم طبيعة العمل الذى تمارسه إدارات الأفراد وعلاقة عملهم بالمهام التى يمارسها الجهاز فإننا نجد أن إدارات الأفراد ترجع بين الحين والآخر إلى أخذ رأى الجهاز فى بعض القضايا الإدارية أو تستوضح عن مدلول بعض التعليمات والقواعد العامة المتعلقة بشئون الخدمة المدنية . فهى علاقة استشارية بحتة برغم قوة المشورة التى يعطيها الجهاز والتزام الوحدات بتطبيقها نظراً لكونها تعبر عن الإجراء الصحيح والعلمى . أما بالنسبة للمحافظات فقد صدر أخيراً تشريع جديد يتمثل بقرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ يقضى بإنشاء مديريات لشئون العاملين بكل محافظة لتتبع المحافظ مباشرة ولتتولى التخطيط والإشراف والتوجيه والمتابعة بالنسبة لكل ما يتعلق بشئون العاملين المدنيين وتنفيذ قوانين الخدمة المدنية فى دائرة المحافظة . كما تتولى التوجيه والتنسيق بين وحدات شئون العاملين الموجودة فى المحافظة والمدن والقرى ومديريات الخدمات وفروعها الموجودة داخل نطاقها .

ولتحقيق هذه الأغراض تقوم هذه الوحدات بإجراء الدراسات ودراسة وسائل تحسين أسلوب العمل فى وحدات العاملين بالمحافظة واستخلاص المبادئ العامة من الفتاوى ونشرها فى كراسات دورية وتمسك سجلات الإحصاء الإدارى على مستوى المحافظة وتضع وصفاً وترتيباً للوظائف وإعداد مشروعات الموازنة لها وتتلقى شكاوى العاملين وتدرسها وتعمل على تلافى أسبابها واقتراح الحلول المناسبة لها .

وقد وضح القرار المذكور علاقة هذه الوحدات المحلية بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بأن يقوم الجهاز بالتشاور مع وزير الدولة للحكم المحلى بوضع البناء التنظيمى « لمديريات شئون العاملين » وأن يكون شغل وظائف مديرى هذه المديريات ووكلائها بقرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالاتفاق مع المحافظ المختص وتدرج فئات وظائفهم بموازنة الجهاز . وبذلك تكون تبعية هذه الوحدات مزدوجة بين المحافظ والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

الفصل الخامس

ترتيب الوظائف

تمهيد :

نبدأ من هذا الفصل فى عرض أنشطة وبرامج إدارة الأفراد فى الجهاز الإدارى آخذين فى الاعتبار الجوانب القانونية التى تنظم مبادرات الإدارة فى ذلك الشأن ونبدأ بتوصيف الوظائف job (Position) Classification والذى يعد — إلى حد كبير — القاعدة الأساسية فى عمل تلك الإدارة وفى إنجاز المهام المطلوبة منها .

وترتيب الوظائف يعنى وضع وظائف الجهاز الإدارى فى فئات تجمع كل فئة مجموعة متشابهة من حيث متطلبات التعيين من حيث المؤهل والخبرة والتدريب ومن هنا تضم كل فئة عدداً من الوظائف التى تتساوى من حيث جدول الرواتب والعلاوات ويحتاج الترتيب إلى التعرف أولا على محتويات الوظائف المختلفة للجهاز الإدارى حتى يمكن ترتيب تلك الوظائف فى فئات وهناك أسلوبان رئيسان للترتيب هما :

* الترتيب الموضوعى ، والذى يعتمد على تحديد واجبات ومسئوليات كل وظيفة بغض النظر عن نوعية شاغلها ويستخدم هذا الأسلوب فى الولايات المتحدة وفى كثير من الدول الغربية (Duties Classification)

* الترتيب الشخصى ، والذى يعتمد على ترتيب الوظائف فى فئات تبعاً لمؤهلات وصفات شاغليها ويتبع فى المملكة المتحدة وكثير من دول أوروبا الغربية (Rank Classification)

الترتيب الموضوعى :

يبدأ نظام الترتيب الموضوعى (Duties Classification) بتوصيف الوظائف (job Description) لتحديد أهداف وواجبات ومسئوليات كل وظيفة — وتعد الوظيفة هنا الوحدة الأساسية فى نظام الترتيب وهى « مجموعة واجبات ومسئوليات يستطيع الفرد المتوسط الواحد القيام بها وإنجازها بكفاءة» .
ويفيد توصيف الوظائف فى نواحى عديدة الخدمة المدنية إذ أنه عنصر هام فيما يلى[1] : —

---

(١) نظرية الإدارة العامة للمؤلف (دار المعارف ١٩٧٤)

١ — إعداد التنظيم الإدارى .

٢ — وضع نظم للاختيار والتعيين .

٣ — أنه الأساس لوضع معدلات زمنية عادلة للأجور على أساس الوزن النسبى لمسئوليات الوظيفة فى المنظمة .

٤ — أنه أساس لوضع برنامج إعداد الموظفين والعمال وتدريبهم على أساس احتياجات كل وظيفة من الخبرات ونوعية العمل المطلوب تأديته .

٥ — أنه أساس وضع نظام سليم للترقية وذلك على أساس تحديد أنسب قنوات الترقية الوظيفية .

٦ — أنه أساس لوضع نظام قياس الإنتاجية . وذلك لإمكان قياس الأداء الفعلى على ضوء ما يجب عمله تبعاً لمواصفات الوظيفة .

والمقصود بالوصف أن يتم التعرف على أركان الوظيفة و بالذات على :

١ — الهدف من وجود الوظيفة وطبيعتها .

٢ — الواجبات والأعمال المطلوبة من شاغل الوظيفة .

٣ — المسئوليات الملقاة على عاتق شاغل الوظيفة ، طبيعتها وحدودها .

٤ — مقدار التعليم والخبرة المطلوبين فيمن يشغل الوظيفة .

ووصف الوظائف يعد الآن الركن الأساسى فى تحقيق الموضوعية فى الخدمة المدنية إذ أنه يضع مواصفات موضوعية للوحدة الأساسية فى المنظمة وهى الوظيفة ، وتعد هذه العملية أساس بناء الحجم الملائم للتنظيم من ناحية ، علاوة على دورها بالجوانب عملية إدارة الأفراد المختلفة والتى أشرنا إليها فيما سبق .

وهناك أساليب كثيرة لوصف الوظائف إلا أن أكثر هذه الأساليب موضوعية الذى يتم بواسطة خبرات فى التوصيف ويستهدف إلى جمع بيانات الوصف ميدانياً من شاغلى الوظائف ومن رؤسائهم وذلك تحت إشراف إدارة الأفراد و بالتعاون الكامل مع الرؤساء على كافة المستويات .

وتمر عملية وصف الوظائف بالمراحل التالية :

المرحلة الأولى: بعد شرح أهداف برنامج التوصيف للرؤساء والأسلوب الذى سيتبع فى إعداده يتم فيها إعداد استمارات أولية لجمع بيانات عن الوظائف المختلفة فى المنظمة . و يمكن أن تقسم القوة العاملة فى المنظمة إلى إداريين وعمال أو مستخدمين يعد لكل منها استمارة خاصة .

ويتم ملء الاستمارات ميدانياً وتحت إشراف خبرات متخصصة فى التوصيف وبعد التأكد من صحة البيانات وموضوعيتها ، يحتاج الأمر إلى التأكد فى بعض الأحيان من صحة البيانات بمراجعة بعض الاستمارات مع الرؤساء المباشرين . يتم حصر الوظائف مبدئياً : المتكررة وغير المتكررة .

المرحلة الثالثة : ويتم فيها مراجعة بيانات الوظائف التى تم حصرها مكتبياً وميدانياً وملء استمارات « تحليل الوظيفة » .

وتتم مراجعة هذه الاستمارات مع العاملين أو رؤسائهم . كذلك مع المسئولين فى المنظمة ، مراجعة نهائية .

المرحلة الرابعة : يتم فيها إعداد بطاقات الوصف النهائية للوظائف .

وفيما يلى نماذج لاستمارات التوصيف والتحليل ولبطاقة الوصف .

« النموذج الأول »

استمارة أولية لتوصيف الوظائف

الإدارية

الاسم الكامل :

العمر :

عنوان الوظيفة :

الراتب الاسمى (أو الدرجة) :

التاريخ التقريبى للالتحاق بالمنظمة :

إرشادات

* الأجوبة والمعلومات سرية ونتعهد بالمحافظة التامة على سريتها .
* نرجو التفضل بالإجابة على الأسئلة وتسليمها إلى ممثلنا الذى سيحضر لمقابلتكم بعد ثلاثة أيام وذلك بعد إغلاق الاستمارة .
* يرجى مساعدتنا بإعطاء معلومات حقيقية ومفصلة ما لم تطلب الإجابة بنعم أو لا فيؤشر على الموضع المختص .
* إذا لم تكف المساحة المخصصة للإجابة نرجو إكمال المعلومات على الصفحات البيضاء فى آخر الاستمارة مع الإشارة إلى الأسئلة التى نعود إليها .

ما قبله

أولاً — أعمال الوظيفة الحالية :

(ا) الأعمال اليومية التي تقوم بها منذ حضورك يومياً إلى مقر العمل حتى نهاية العمل : ونوع الصلاحيات المخولة لك لكل منها :

الرقم	نوع العمل	هل صلاحيتك نهائية	الوقت التقريبي اللازم للإنجاز
١		نعم لا	
٢		نعم لا	
٣		نعم لا	
٤		نعم لا	
٥		نعم لا	
٦		نعم لا	
٧		نعم لا	
٨		نعم لا	
٩		نعم لا	
١٠		نعم لا	
١١		نعم لا	
١٢		نعم لا	
١٣		نعم لا	

(ب) الأعمال اليومية غير المتكررة .

الرقم	نوع العمل	هل صلاحيتك نهائية	الوقت التقريبي اللازم للإنجاز
١		نعم لا	
٢		نعم لا	
٣		نعم لا	
٤		نعم لا	
٥		نعم لا	
٦		نعم لا	
٧		نعم لا	

ما بعده

ما قبله

(حـ) الأعمال الإضافية بعد ساعات العمل الرسمى :

الرقم	نوع العمل	هل صلاحيتك نهائية ؟	الوقت التقريبى اللازم للإنجاز
١		نعم لا	
٢		نعم لا	
٣		نعم لا	
٤		نعم لا	
٥		نعم لا	
٦		نعم لا	
٧		نعم لا	
٨		نعم لا	

ثانياً ــ الخبرات والتعليم والتدريب :

(ا) ما هى خبراتك السابقة :

نوع الخبرة	مكان تحصيلها	المدة

(ب) ما هى الشهادات التى حصلت عليها ؟

اسم الشهادة	تاريخ الحصول عليها	مدتها	المدرسة أو المعهد أو الكلية

ما بعده

ما قبله

(حـ) هل سبق لك الالتحاق بدورات تدريبية ؟ ما هى :

نوع الدورة	مكانها	مدتها	تاريخها

ثالثاً – العلاقات والاتصالات :

(ا) بالنسبة لرئيسك المباشر :

١ – ما اسم الرئيس الذى يشرف على أعمالك ؟

٢ – ما عنوان وظيفته ؟ .

٣ – هل يصدر إليك تعليمات تفصيلية ؟ نعم لا ، أم إجمالية ؟ نعم لا .

٤ – هل ترجع إليه فى خطوات العمل ؟ نعم لا ، أم تعرض عليه النتائج ؟ نعم لا .

٥ – هل تتبع فى أعمالك قوانين أو أنظمة أو تعليمات أو سوابق ؟ نعم لا ، وهل هى مفصلة ؟ نعم لا ، أم عامة وتحتاج إلى تفسير ؟ نعم لا ، أتستعين برئيسك فى تفسيرها ؟ نعم لا .

٦ – فى حالة عدم وجود تعليمات أو سوابق تتبعها فى بعض أعمالك هل تتصرف بنفسك ؟ نعم لا ، أم ترجع إلى رئيسك للمعاونة ؟

(ب) بالنسبة للمرءوسين :

١ – حدد فيما يلى أسماء الوحدات أو الأشخاص الذين تشرف عليهم مباشرة ووظائفهم :

وما بعده

ما قبله

اسم الوحدة	عناوين الوظائف	أسماء الأشخاص

٢ — هل تسند الأعمال إلى مرءوسيك وتراقب تنفيذها ؟ نعم لا .

٣ — هل يراجعك مرؤوسوك ؟ . نعم لا .

هل هذه المراجعة نهائية ؟ . نعم لا .

أم تخضع لمراجعة ثانية ؟ نعم لا ، ومن يقوم بها ؟.

(حـ) هل يتطلب عملك الاتصال بأشخاص آخرين أو بجهات داخل أو خارج المنظمة ؟ أو الاتصال بالجمهور ؟ .

١ — الاتصال داخل المنظمة :

أسماء الأشخاص	عناوين وظائفهم	سبب الاتصال

ما بعده

ما قبله

٢ — الاتصال خارج المنظمة :

سبب الاتصال	صفته	اسم الشخص أو الجهة

٣ — الاتصال بالجمهور :

طريقة الاتصال	سبب الاتصال

ما قبله

رابعاً ـ المسئوليات والصلاحيات :

(ا) هل يتضمن عملك مسئولية حفظ ملفات ؟ نعم لا ، سجلات نعم لا ، وثائق ومستندات مالية ؟ نعم لا ،أوراق سرية نعم لا .

(ب) ما هو مقدار مسئولياتك المالية بالجنيهات حسب الأوامر الإدارية الصادرة من المنظمة .

بخصوص : صرف الأموال ؟ حفظ أو تداول نقدية ؟

سلفة مستديمة أو مؤقتة ؟ مواد مخزنية ؟

مواد مكتبية وكتب ؟ .

(حـ) هل فى عملك مواد ؟ نعم لا ، ما هى قيمتها بالتقريب ؟

١ ـ

٢ ـ

٣ ـ

٤ ـ

٥ ـ

(د) هل تستخدم فى عملك آلات ومعدات أو أدوات مكتبية أو حسابية ؟ نعم لا ، وما هى قيمتها ؟

الآلات :

١ ـ

٢ ـ

٣ ـ

٤ ـ

ما بعده

ما قبله

المعدات :

١ —

٢ —

٣ —

الأدوات :

١ —

٢ —

٣ —

خامساً — ظروف العمل :

هل مكان العمل ملائم من حيث :

١ — الموقع وسهولة الاتصالات ؟ نعم لا ولماذا ؟

٢ — الاتساع ؟ نعم لا ولماذا ؟

٣ — التهوية ؟ نعم لا ولماذا ؟

٤ — الإضاءة ؟ نعم لا ولماذا ؟

٥ — الهدوء ؟ نعم لا ولماذا ؟

سادساً — البيانات الأخرى التي ترى إضافتها :

التاريخ / / ١٩٦١

التوقيع

ما بعده

ما قبله :

ملاحظات إضافية :

« النموذج الثانى »

كشف تحليل الوظيفة

تم اعتماده ــــــــــــــ
مطلوب مراجعته ــــــــــــــ

اسم الوظيفة :

القسم (أو الشعبة) : ــــــــــــ

الإدارة : ــــــــــــ

وصف عام لما تقوم به الوظيفة :

الأعمال المطلوبة منها يومياً :

(نرجو أن تكتب بالتفصيل الأعمال التى تقوم بها منذ حضورك إلى مقر العمل صباحاً حتى « انتهاء » مواعيد العمل الرسمية)

الأعمال المطلوبة بين حين وآخر :

السلطات :

ما بعده

ما قبله

المسئوليات :

المعلومات والمهارة والتعليم والتدريب :

١ — المعلومات المفروض أن تكون لدى الشخص شاغل الوظيفة :

(ا) عن المنظمة بشكل عام :

(ب) عن العمل الذى يؤديه :

٢ — المهارة المطلوبة لأداء الأعمال :

(ا) نوع الدقة المطلوبة مع شرح ما يترتب على عدم الدقة من نتائج :

(ب) صفات جسمانية لا بد من توافرها :

(حـ) هل يواجه أثناء العمل مواقف تحتاج منه إلى أن يتصرف منفرداً ؟ ما هى هذه المواقف وكيف يتصرف فيها ؟ .

٣ — المؤهل العلمى للقيام بالأعمال وأسباب اشتراطها :

ما بعده

ما قبله

٤ — التدريب الواجب الحصول عليه :

(ا) أنواع البرامج :

(ب) متى تقوم :

(حـ) فائدتها :

---

٥ — ظروف العمل :

(ا) وصف تفصيلي للآلات والأدوات المستخدمة وكيفية .

استخدامها : ____________________

اسم الآلة : ____________________

نوعها : ____________________

قدرتها الإنتاجية ____________________

قيمتها ____________________

كيفية تشغيلها ____________________

(ب) الأخطار التي قد يتعرض لها أثناء العمل إن وجدت .

(حـ) الظروف الموجودة مكان العمل من حيث :

الإضاءة ________ (ا) مدة التعرض لهذه الظرف يومياً

الرطوبة ________

التهوية ________ (ب) الأضرار المترتبة عليها

الضوضاء ________

(د) هل يخضع لنظام (وجبات العمل)

نعم لا

ما بعده

(و) مدة البقاء بالعمل بعد الوقت الرسمى أو المدة التى يتطلبها العمل عند العودة بعد ساعات العمل وأسباب ذلك .

و — السفريات والانتقالات خارج مكان العمل بقصد إنجاز الأعمال :

الغرض منها

مدتها

٦ — المجهود الذى تتطلبه الوظيفة :

(ا) المجهود الجسمانى الذى يبذله شاغل الوظيفة أثناء أدائه لكل عمل :

وقوف ———— عدد الساعات ————

مشى ———— المسافة والمدة ————

حمل ———— الوزن والمدة ————

اليقظة (مثل القيادة أو الماكينة)

(ب) الأعمال غير الروتينية التى تحتاج إلى تفكير فى أدائها :

---

٧ — العلاقات مع الغير :

(ا) مع الرؤساء

(ب) مع المرؤوسين

(حـ) مع الآخرين

تم تسجيل البيانات بواسطة السيد

تمت مراجعتها من قبل السيد

التاريخ / / ١٩٦٩

التاريخ / / ١٩

« النموذج الثالث »

بطاقة وصف وظيفة

• عنوان الوظيفة : مدير إدارة الأفراد

• عنوان وظيفة المدير المباشر . وكيل الوزارة للشئون المالية والإدارية .

• الهدف من الوظيفة . معاونة الرؤساء فى رفع كفاءة تشغيل الأفراد .

• الأعمال المطلوبة من شاغل الوظيفة .

١ — الإشراف العام على إدارة الأفراد .

٢ — رفع تقارير عن نشاط الإدارة إلى وكيل الوزارة .

٣ — اقتراح سياسات الأفراد للوزارة للمسئولين .

٤ — متابعة تنفيذ سياسات الأفراد فى الوزارة بعد إقرارها .

٥ — تنفيذ عمليات الأفراد الداخلية فى اختصاصه .

٦ — الإشراف على خطة التشغيل والتدريب .

٧ — سكرتارية لجنة شئون الأفراد .

• السلطات التى يتمتع بها شاغل الوظيفة :

سلطة الإشراف الكامل على شئون إدارته ورفع توصيات عن شئون إدارة الأفراد لكل الوزارة ، وسلطة الإشراف على شئون الأفراد التى يفوضه وكيل الوزارة سلطة الإشراف عليه .

• مسئوليات شاغل الوظيفة :

تنفيذ توجيهات وكيل الوزارة الخاصة بشئون الأفراد والإشراف الكامل على إدارة الأفراد .

• المؤهلات والخبرة المطلوب توافرهما وشاغل الوظيفة :

بكالوريوس أو ليسانس ١٢ سنة خبرة .

• • •

وبعد انتهاء التوصيف حسب الخطوات السابقة تبدأ عملية وضع الوظائف فى فئات (Classes) — ويبدأ ذلك أساساً بتعريف الفئة بما يتضمن إعطاءها اللازم لشغل وظائفها .

ويمكن أن نقدم فيما يلى نموذجاً لفئة وظائف الكتبة

ما بعده

ما قبله

* التعريف العام

يقوم شاغلو الوظائف فى هذه الفئة – تحت الإشراف المباشر– بأعمال مكتبية ذات صعوبة ومسئولية قليلة فى مجالات تتصل بالشئون التنظيمية والإدارية أو التخصصية أو الفنية .

وتتضمن هذه الأعمال القيد فى الدفاتر والسجلات والنماذج بأنواعها واستخلاص البيانات منها وإعداد المكاتبات بشأنها، وتحرير الخطابات والكتابة على الآلة الكاتبة .

ويؤدى شاغلو الوظائف فى هذه الفئة ما يسند إليهم من أعمال

* الخصائص المميزة

تتميز أعمال وظائف هذه الفئة عن أعمال وظائف فئة كاتب رابع بالتنوع مع السهولة وتؤدى طبقاً لطرق وإجراءات وتعليمات ولوائح محددة توضح خطوات العمل وتحتاج إلى قدر قليل جداً من حرية التصرف .

ويرجع شاغلو الوظائف إلى رؤسائهم المباشرين فى الموضوعات التى لا تحكمها سوابق أو التى تحتاج إلى تفسير

ويخضع العمل للمراجعة التفصيلية الكاملة التى تتناول الإجراءات والتعليمات .

وقد يتطلب العمل فى بعض وظائف الفئة إجراءات اتصالات مع وحدات تنظيمية أخرى أو مع الجمهور بغرض جمع معلومات أو إعداد بيانات أو تلقى طلبات . وقد يتطلب العمل استخدام الآلة الكاتبة أو الحاسبة .

* أمثلة تصويرية للأعمال

قراءة المكاتبات الواردة ووضع رقم الملف عليها ، وتدوين التأشيرات التى تفيد الرجوع إلى مكاتبات سابقة وإرفاق صور المكاتبات التى تم تصديرها وكذلك المكاتبات الواردة فى الملفات الخاصة بها وترقيمها بأرقام مسلسلة ، والقيام بعمل الاستعجالات الخاصة بالملفات المتأخرة لدى الجهات المختلفة .

ما بعده

١٠ قبله

تحرير استمارات السفر ونقل العفش للعاملين ، وتسلم مطالبات السكك الحديدية ، والإيجارات والمياه والإنارة والتليفونات وغيرها وإثباتها فى السجلات ، وتحرير استمارات الصرف الخاصة بها .

تسلم الأصناف والمواد الواردة للمخزن الفرعى وترتيبها فى أماكنها والمحافظة عليها وقيدها فى السجلات المخصصة لذلك ، والقيام بصرف الأصناف والإخطار عن الأصناف التى أوشكت على بلوغ الحد الأدنى الواجب تواجده بالمخزن الفرعى :

إمساك ملفات وسجلات العهدة المستديمة والشخصية وقيد العهدة بها ومتابعتها والقيام بإمساك السجلات التى تنص عليها اللوائح وقيد الأصناف المضافة وخصم المنصرف ، والقيام بعمل المطابقة الدورية بين هذه السجلات وبين دفاتر أمناء المخازن ، والقيام بتجميع ومراجعة الفواتير الواردة على العقود ، وتحرير استمارات الصرف بمقتضاها :

مباشرة إجراءات منح الإجازات بأنواعها وقيدها بالسجلات والملفات وتسلم طلبات التعيين وتسجيلها وتحرير خطابات الاستدعاء للامتحانات وتولى إجراءات الإحالة إلى الكشف الطبى ، والقيام بقيد البيانات بالسجلات والبطاقات وقيد التعديلات بها ، وإنشاء الملفات ورفاق الأوراق وتعليتها على ملف الخدمة ، والمساعدة فى إجراءات النقل والندب والإعارة ، واستيفاء إقرارات الحالة الاجتماعية واستمارات البطاقات الشخصية والعائلية للعاملين ، وإعداد المكاتبات البسيطة التى تتضمن بيانات مستخلصة من الملفات والسجلات :

تسلم استمارات الصرف والتسويات وقيدها فى سجل حصر الطلبات الواردة وإثبات تداول الاستمارات بالدفاتر ، وإمساك دفاتر قيد الشيكات والحوالات الصادرة وقيدها بعد اعتمادها ، وتسلم المستندات بعد الصرف ومراجعة توقيعات الاستلام وترتيب المستندات والقيام بتحرير أضابير الحسابات ووضعها فى المحافظة وتسليمها مع مستنداتها للمختصين :

ما بعده

ما قبله

تحصيل المبالغ المستحقة للخزينة وتحرير حوافظ التوريد ويومياته للخزائن وتوريد المتحصلات اليومية بعد مراجعتها على الحوافظ واليوميات المعتمدة ، وصرف المرتبات والمكافآت والأجور وغيرها للعاملين ، ومسك سجل السلفة المستديمة وحفظ مستندات الصرف والاستعاضة وتسليمها .

كتابة محاضر وإجراءات التحقيق فى الشكاوى وحوادث الإصابات والتلف وغيرها بالطريقة الإملائية ، والقيام بنسخ المحاضر والمذكرات وإمساك سجلات التحقيقات .

نسخ المكاتبات والتقارير والمذكرات والأوامر والنشرات والتعليمات وغيرها على الآلة الكاتبة .

القيام بما يسند من أعمال أخرى مماثلة .

مطالب التأهيل :

معرفة بسيطة بالنظم واللوائح والتعليمات التى تتصل بالعمل .

مؤهل دراسى متوسط دون حاجة إلى خبرة سابقة .

أو مؤهل دراسى أقل من المتوسط مع مزاولة العمل فى وظائف فئة كاتب رابع مدة لا تقل عن ست سنوات أو نفس المؤهل مع خبرة بالأعمال المكتبية مدة لا تقل عن ثمانى سنوات .

* * *

ويظهر لنا من النموذج السابق أن « فئة الوظائف » تتضمن مجموعة وظائف متساوية فى المسئوليات ومطالب التأهيل ومن ثم يمكن أن تتضمنها « درجة مالية » واحدة فى نظام الأجور والمرتبات المعمول به فى الخدمة المدنية .

ويعد تحديد فئات الوظائف — أساس — نظام الترتيب وحيث إنه من المستحيل أن توجد وسيلة علمية مائة بالمائة فى تجميع الوظائف فى فئات ، إذ أن التجميع لابد وأن يعتمد على تقدير موضوعى لخبرات الإدارة والتنظيم وهى الخبرات التى يجب أن تتوافر للإدارة المسئولة عن شئون الخدمة المدنية (إدارة الأفراد) على المستوى المركزى ونظائرها على مستوى وحدات الجهاز الإدارى . ونلاحظ أن فئات الوظائف تتضمن كل منها عدة مجموعات تتعلق بالاختلاف فى مستوى وحجم المسئوليات فى نطاق كل فئة — مثلا فئة وظائف الكتبة تضم بالضرورة عدة مجموعات لفئة الكتبة حسب الاختلاف فى مستوى وحجم المسئوليات (كاتب أول ؛ كاتب مبتدئ إلخ) .

وبالنظر لما لهذه العملية من أهمية فإنه من الضرورى بعد ما تقوم الإدارة المختصة (إدارة الأفراد المركزية) بتعريف الفئات والمجموعات داخل كل منها أن تطلب من الإدارات المختصة فى الجهاز الإدارى

أن تتولى هي وضع موظفيها فى الفئات المناسبة وتقوم تلك الإدارة بعد ذلك بالمراجعة النهائية تمهيداً لإعلان الترتيب رسمياً مع إعطاء مهلة من الوقت لفحص شكاوى واعتراضات الموظفين والبت فيها قبل اعتماد مشروع الترتيب نهائياً من السلطة العليا المسئولة عن شئون الخدمة المدنية (رئيس وزراء ؛ مجلس أعلى للخدمة المدنية ؛ وزير . . . إلخ) حسب قانون الخدمة المعمول به .

ويمكن أن نوجز الآن خطوات « الترتيب الموضوعى » فى الجدول التالى :

خطوات إنجاز الترتيب الموضوعى
للوظائف

مسلسل	الخطوة	الجهات المسئولة عن إنجازها
١	**وصف الوظائف**	
	(ا) شرح أهداف نظام التوصيف والأسلوب الذى سيتبع فى إعداده	الإدارة المسئولة عن شئون الخدمة المدنية على المستوى المركزى بالتعاون الكامل مع الإدارات النظيرة على مستوى وحدات الجهاز الإدارى .
	(ب) إعداد استمارات جمع بيانات الوظائف مع تقسيمها إلى أنواع	خبراء الإدارة المسئولة عن شئون الخدمة المدنية مع المسئولين عن تلك الإدارات على مستوى الوحدات :
	(ح) ملء الاستمارات ميدانياً ومراجعتها للتأكد من صحة البيانات .	المرؤوسين على كافة المستويات تحت إشراف الرؤساء المباشرين وفى ظل المتابعة والإشراف للمسئولين فى إدارات شئون الخدمة (مركزياً ولامركزياً) .
	(د) إعداد استمارات التحليل وبطاقات الوصف .	خبراء إدارات شئون الخدمة المدنية مع التشاور مع الرؤساء المباشرين .
٢	**وضع الوظائف فى فئات**	
	(ا) تعريف الفئات .	خبراء إدارات شئون الخدمة المدنية (إدارة الأفراد)
	(ب) توزيع الوظائف على الفئات	الإدارات المختصة فى الجهاز الإدارى .
	(ح) مراجعة ذلك التوزيع وإعلانه على الموظفين .	الإدارة المختصة بشئون الخدمة المدنية على المستوى المركزى (إدارة الأفراد) .
	(د) فحص شكاوى واعترافات الموظفين .	الإدارة المختصة بشئون الخدمة المدنية مع الرؤساء المباشرين .
٣	**اعتماد نظام الترتيب**	السلطة العليا المسئولة فى شئون الخدمة المدنية فى الجهاز الإدارى (رئيس وزراء؛ مجلس للخدمة المدنية ؛ وزير مسئول . . . إلخ

ويرتبط نظام الترتيب حسب الخطوات السابقة بنظام المرتبات والأجور إلى حد كبير — إذ أن الترتيب يؤدى فى النهاية إلى وضع فئات الوظائف فى الدرجات المالية Grade المناسبة لها فى جدول الرواتب والأجور للجهاز الإدارى . والدرجة المالية سوف تضم بالضرورة وظائف متنوعة من عدة فئات إلا أنها تشترك فى القيمة النسبية من حيث المسئوليات ومتطلبات التأهيل حتى مع الاختلاف فى « نوعية » المسئوليات والمؤهل . ولكن يجب ملاحظة أن وضع نظام الأجور هو مسألة تختلف عن الترتيب تماماً ، إذ أنها تدخل فى السياسة الاقتصادية للدولة .

الترتيب الشخصى :

يعيب نظام الترتيب الموضوعى الذى أوجزنا ملامحه عيبان رئيسيان هما :

* صعوبة تنفيذه فى حالة اتساع حجم الجهاز الإدارى وهى السمة المميزة لذلك الجهاز — فى كافة النظم المعاصرة .

* تعدد وكثرة مسميات الوظائف ومن ثم تضخم حجم الفئات داخل الخدمة المدنية نتيجة الوصول إلى تحديدات تفصيلية لمحتوى الأعمال .

فى المملكة المتحدة — على سبيل المثال — وهى من أكبر الدول التى تطبق الترتيب الشخصى (Rank) فى الخدمة المدنية نجد فئة وظائف الكتبة تضم ثلاث مجموعات فقط هى :

« كاتب أقدم ؛ كاتب حديث ؛ مساعد كاتب » .

بينما فى الولايات المتحدة وبالنسبة لنفس الوظائف الكتابية وحيث يطبق الترتيب الموضوعى نجدها تضم حوالى عشرين مجموعة تكون كلها مجموعات فئة الوظائف الكتابية [1] .

ويعتمد نظام الترتيب الشخصى على الاعتراف بصعوبة التحديد الدقيق لواجبات كافة الوظائف خصوصاً فى المستويات الدنيا للخدمة المدنية — وبدلا من ذلك فإن التركيز يكون على مواصفات الموظف واستعداده الشخصى .

وفى اعتقادنا أن الاختلاف بين نظامى الترتيب يعكس اختلافات فى فلسفة نظام الخدمة المدنية ، فالترتيب الموضوعى والمتبع فى الولايات المتحدة الأمريكية يعكس نظرة تخصصية واقتصادية للعمل فى الحكومة لا تختلف فيها خدمة الجهاز الإدارى كثيراً عن الخدمة فى قطاع الأعمال ، حيث يظهر التركيز على التخصص الدقيق وعلى طبيعة الوظيفة وضرورة اتباع الموظف لمتطلباتها .

أما فى المملكة المتحدة وأوربا بشكل عام ، فالخدمة المدنية هى مهنة العمر (Career) لمجموعة الموظفين العاملين والذين على قدر تماسكهم وشخصيتهم يتقرر كفاءة تلك الخدمة . وموظف الخدمة المدنية

---

(١) F· Nigro : op. cit· PPo. 98 - 99

الإنجليزى والأوربى بشكل عام يشبه الجندى الذى يؤدى خدمة عامة وفى أى موقع يجب أن يكون مستعداً للعمل[١] . ومن هنا نجد الترتيب الشخصى يعتمد على :

* تحديد الفئات العامة للوظائف فى الخدمة المدنية بطريقة مرنة تظهر فيها صفات القيادة والإشراف ودرجة الحاجة إليهما مع التركيز على المؤهلات والخبرات اللازمة لشغل وظائفها :

* وضع الفئات فى كادرات (Cadre) تتلاءم معها مع تحديد شروط الالتحاق والانتقال من كادر إلى آخر .

وفى المملكة المتحدة تنضم فئات الوظائف فى ثلاثة كادرات هى :

* الكادر الإدارى (الأعلى) Administrative
* الكادر التنفيذى Executive
* الكادر الكتابى Clerical

وبرغم صحة الاتجاهات التى تنظر إلى الخدمة المدنية على أنها « مهنة » ولاء وإخلاص للخدمة العامة ، إلا أن واقع التطورات فى وظائف الدولة المعاصرة ودخولها فى ميادين جديدة يؤدى إلى احتياج الخدمة المدنية إلى تبنى نظرة أخرى تقوم على أساس الاعتراف بأهمية توفير « التخصصات » الدقيقة التى يحتاجها الجهاز الإدارى :

ونتصور أنه من الضرورى التفرقة بين وظائف الإدارة العليا فى الخدمة المدنية ، حيث يصلح لها أسلوب الترتيب الشخصى والذى يسمح بانتقاء وتنمية « القيادات » للعمل فى الخدمة فى ذلك المستوى القريب من مواقع صنع السياسة العامة والمؤثر عليها . بينما فى المستويات التنفيذية والدنيات للخدمة فلا مناص من محاولة اتباع أسلوب الترتيب الموضوعى الذى ينمى « التخصص » ويوجه الفرد نحو تعميق تخصصه بالتدريب المناسب ويضع أساساً موضوعياً للخدمة .

وقد أخذت الدول الأوربية وعلى رأسها المملكة المتحدة — فى الاتجاه أكثر إلى أسلوب الترتيب الموضوعى :

فقد أوصت لجنة الإصلاح الإدارى البريطانى المعروفة بلجنة فولتون (Fulton)[٢] بإعادة تنظيم الخدمة المدنية على أساس توصيف الوظائف وتوحيد الكادرات مع الاهتمام بتعريف الفئات وتحديد واجبات ومسئوليات الوظائف التى تضمها كل فئة . والواقع أن « الترتيب الموضوعى » برغم صعوبات تنفيذه يحقق مزايا عديدة للخدمة المدنية الحديثة التى أصبحت تحتاج إلى تخصصات عديدة . ويمكن

---

(١) R. Gregoire : The Civil Service in Western Europe— Public Personnel R. No. 4 1966.

(٢) د . أحمد رشيد و د. محمد جوهر : تقرير فولتون — دراسة فى الإصلاح الإدارى — مطبوعات المنظمة العربية للعلوم الإدارية — العدد رقم (١٣٤) — ١ أغسطس ١٩٧٢ .

تقليل الصعوبات عن طريق تقليل الوظائف وضمها فى فئات أقل مع التركيز فى الوظائف العليا على الصفات الشخصية أكثر من أى شيء آخر

نظام الترتيب المصرى :

اتبعت الحكومة المصرية الأساليب الشخصية فى ترتيب الوظائف وقد ظهر ذلك فى أول ترتيب للوظائف ظهر سنة ١٩٠٧ تم بمقتضاه تقسيم الوظائف إلى ثمانى درجات على النحو التالى[١] :

الدرجة	المرتب الشهرى بالجنيه المصرى
الرابعة	٥ — ٨
الثالثة	٩ — ١١
الثانية	١٢ — ١٦
الأولى	١٨ — ٢٢
وكيل قلم	٢٤ — ٢٨
رئيس قلم	٣٠ — ٣٥
وكيل إدارة	٣٧ — ٤٣
ناظر إدارة	٤٧ — ٦٥

وقد كان هذا « الترتيب » شخصياً إلى أقصى درجة، فلم يعتمد على مواصفات أو بيانات محددة عن الوظائف وإنما اعتمد على المؤهلات والخبرات لشاغلى الوظائف .

وقد تعدل هذا النظام ١٩٢٠ بنظام آخر زادت فيه الدرجات ثلاثا . وكانت كل التعديلات بعد ذلك غير موضوعية على أسس علمية أو موضوعية إلى أن صدر أول قانون ينظم شئون الأفراد على أساس موضوعى سنة ١٩٥١ (القانون ٢١٠) وبمقتضاه تم تقسيم الوظائف إلى « كادرين » هما :

(ا) كادر فنى مالى وإدارى .

(ب) كادر متوسط وكتابى .

إلا أن التفرقة بينهما لم تقم على أساس موضوعى واضح المعالم كما كان هناك تركيز على المؤهل وعدم اعتراف بالخبرة . ولما استدعت الحكومة المصرية الخبير البريطانى ا . سنكر (A. Sinker) كان من أهم توصياته ضرورة إعادة ترتيب الوظائف على أساس موضوعى يقوم على توصيف الواجبات والمسئوليات .

وقد ظلت تلك التوصية معلقة إلى أن صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والذى أوجب تنظيم الخدمة

---

(١) دكتور ابراهيم درويش الديرى . الإدارة الحكومية فى مصر ووسائل رفع كفايتها — القاهرة ١٩٥٤ .

المدنية على أساس نظام الترتيب وأعطى مسئولية الإشراف على الترتيب المقترح إلى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة باعتباره « إدارة الأفراد » المركزية للحكومة .

وقد أوجب القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين بالدولة ، على ضرورة تنفيذ نظام ترتيب وظائف الجهاز الإدارى وصدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٩٦٧ لسنة ١٩٦٤ لتنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى الجهاز الإدارى [١] .

وقد أوضح القانون التعاريف التالية ومن أجل الترتيب :

• الوظيفة :

العمل المسند إلى عامل ليؤديه ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات والمسئوليات والسلطات ؛

• الفئة :

تعنى جميع الوظائف التى تتشابه فى

(أ) نوع العمل ؛

(ب) مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات .

(ح) مطالب التأهيل لأداء العمل .

• الدرجة :

تعنى شريحة معينة من الأجر تتضمن جميع الفئات التى تتشابه فى مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات ومطالب التأهيل ولكنها تختلف فى نوع العمل .

وعهد القانون إلى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بكونه إدارة الأفراد المركزية للحكومة بالإشراف على تنفيذ ترتيب الوظائف ، وقام الجهاز بتحديد عدة خطوات لتنفيذ الترتيب وهى :

١ — تجميع البيانات اللازمة عن مختلف الوظائف بعد حصرها ووصف هذه الوظائف وتحليلها وتجميعها فى مجموعات وفئات ثم وضع معايير موحدة لوحدة المعاملة عند تنفيذ الخطة أو النظام .

٢ — وعند التنفيذ يتم وضع كل وظيفة فى الفئة والمجموعة المناسبة لها وفق المعايير المقررة من قبل ، ثم يتم تحديد أوضاع العاملين ونقلهم إلى الوظائف الجديدة مع معالجة المفارقات التى قد تنشأ عن تطبيق النظام الجديد .

٣ — متابعة تنفيذ هذا النظام ، وهى عملية مستمرة ويشترك فيها كل من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والوحدات المختلفة فى الجهاز الإدارى :

---

(١) تأكد ذلك مرة أخرى فى القانون الجديد رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بشئون الخدمة المدنية .

أولاً — المرحلة الأولى والخاصة بجميع البيانات :

وتتم بواسطة « وحدة » أو « لجنة » محلية داخل المنظمة (وزارة ؛ مصلحة ؛ هيئة إلخ) تقوم بوضع خطة لتنفيذ البرنامج وتختص بإصدار التعليمات اللازمة لسلامة التنفيذ وفى هذه المرحلة يتم :

١ — جمع الحقائق والبيانات اللازمة عن الوظائف لأغراض الترتيب .

٢ — وصف الوظائف وتشتمل البيانات الخاصة بواجبات الوظيفة ومسئولياتها ؛

٣ — تحليل الوظائف من أجل تحديد القيمة النسبية لكل وظيفة تمهيداً لوضعها فى المستوى المناسب لها .

ويعاون خبراء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى تنفيذ تلك المرحلة .

ثانياً — المرحلة الثانية عن موضع الوظيفة فى المجموعة والفئة المناسبة لها :

ويتم تنفيذ هذه المرحلة على أساس تقسيم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة للوظائف تبعاً لنوع العمل وتبعاً للدرجة الصعوبة ومستوى المسئولية كالآتى :

٤ — تقسيم الوظائف « إلى مجموعات وظائف » تبعاً لنوع العمل أى يكون نشاطها متجانساً أو متقارباً .

٥ — تقسيم مجموعات الوظائف فى « فئات » تضم كل الوظائف المماثلة فى درجة الصعوبة والمسئولية .

وتتم هذه المرحلة داخل وحدات الجهاز الإدارى مع التعاون مع خبراء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

ثالثاً — المرحلة الثالثة والخاصة بتقييم الفئات ومعادلتها :

وفى هذه المرحلة والتى يشرف عليها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ويتعاون فى تنفيذها مع الوحدات المختلفة فى الجهاز الإدارى تتم الخطوات التالية :

٦ — يعد لكل فئة وظائف « مواصفات الفئات » أى تعريفها وتحديد الوظائف التى تتضمنها وبيان خصائصها وعن طريق هذه المواصفات يمكن تقييم الفئات .

٧ — تقييم هذه الفئات وتحديد الدرجات المالية التى توضع فيها وذلك على أساس تحديد العلاقة بين الفئات المختلفة من حيث أهمية كل منها ومستواها بالنسبة لغيرها .

٨ — تلحق كل وظيفة بفئتها أى تقيم كل وظيفة وذلك على ضوء المجموعة التى تنتمى إليها وفئتها .

٩ — معادلة فئات الوظائف على مستوى الدولة وهو ما يتولى إعداده الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

١٠— إعداد جداول بالوظائف ونقل العاملين إلى ذلك الجدول :

وقد بذل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة جهوداً ضخمة لإنهاء مشروع الترتيب إلا أنه وحتى نهاية ١٩٧٤ لم يكن قد أنجز ذلك المشروع اكتفاء بالتسكين المؤقت للموظفين فى « درجات » تتناسب مع جدول رواتب الخدمة المدنية — وقد دعا ذلك مجلس الشعب المصرى فى مجال رده على مشروع الخطة الاقتصادية والمالية للسنة ١٩٧٤ أن يستحث الجهاز أن « يستنهض الجهاز الجهات المختلفة فى إعداد مشروع ترتيب وظائفها أخذاً بالمبدأ الموضوعى فى الخدمة المدنية بدلا من المبدأ الشخصى »

وترى اللجنة الإسراع فى استصدار القرارى الجمهور لإرساء قواعد ترتيب الوظائف وتنفيذها فى الجهاز الإدارى للحكومة » (١).

وترجع الصعوبات فى تنفيذ نظام ترتيب الوظائف — فى اعتقادنا — إلى عدة أسباب أهمها ما يلى :

* نقص الخبرات اللازمة للعمل فى مجال ترتيب الوظائف ؛
* النمو الهائل فى حجم الجهاز الإدارى والذى يعوق إعداد ترتيب موضوعى ؛
* التنوع الهائل فى وظائف الجهاز الإدارى نتيجة دخول الدولة إلى ميادين عديدة للنشاط الاقتصادى والاجتماعى ؛

* * *

---

(١) جمهورية مصر العربية — مجلس الشعب ، الفصل التشريعى الأول لدور الانعقاد العادى الثالث — التقرير العام للجنة الخطة والموازنة عن السياسة المالية لمشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٧٤ — ص ٥٩ .

الفصل السادس

المرتبات والأجور

أهمية نظام المرتبات والأجور :

مرتبات وأجور الجهاز الإدارى تمثل ظاهرة مؤثرة بشدة فى المجتمع ، نظراً لحجم الجهاز الإدارى خصوصاً فى الدول النامية ، وتوضع بعض العوامل التى يجب أخذها فى الحسبان عند وضع نظم المرتبات والأجور فى الجهاز الإدارى.

* الاعتبارات الاقتصادية : أى تحديد نصيب العمل فى التكاليف الإجمالية للجهاز الإدارى .
* اعتبارات الإنتاجية : أى إيجاد العلاقة الإيجابية بين الأجور من ناحية والإنتاجية من ناحية أخرى .
* اعتبارات التكاليف : أى إيجاد العلاقة الإيجابية بين العمل وبين باقى الإنتاج .
* الاعتبارات الاجتماعية : أى أن الدولة عليها التزامات تجاه العاملين فيها لكونهم من مواطنى الدولة ، كذلك هناك أوضاع خاصة للخدمة المدنية تضع على عاتق الدولة التزامات تجاه العاملين فيها ومنها :
* إن العاملين ليس لهم مؤسسات اجتماعية للدفاع عنهم .
* إن العاملين ليس لهم حق التظاهر للمطالبة بأجور مرتفعة .
* إن العاملين فى الحكومة يرتبطون بالعمل فيها ارتباطاً « مهنياً » يصعب تغييره أو تبديله .

ونلاحظ لذلك أن سياسة المرتبات والأجور فى الجهاز الإدارى لأى دولة ليست من صنع أجهزة شئون الخدمة المدنية بل هى من أهم اختصاصات صانعى السياسة العامة للدولة[1] .

تطور سياسة المرتبات والأجور فى مصر .

اتجهت السياسة العامة المصرية نحو العناية بمستويات المرتبات والأجور فى الجهاز الإدارى منذ بدء التاريخ الحديث للإدارة المصرية ، وذلك لما للتجمع البشرى فى الخدمة المدنية من أهمية وتأثير فى المجتمع. وقد عملت الحكومات المصرية منذ العشرينات على كسب ود الموظف بكل السبل، وكانت المرتبات

---

(١) راجع مؤلفنا : إدارة التنمية والإصلاح الإدارى – دار المعارف ١٩٧٤ .

والأجور هما السبيل إلى تحقيق ذلك[١] . إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور فروق كبيرة بين مستوى الأجور فى الحكومة ومستواه الأكثر ارتفاعاً فى القطاع الأهلى . وليست هذه ظاهرة مصرية فحسب ، بل تكاد تكون ظاهرة عامة فى كافة النظم المعاصرة. وقد حاولت الحكومة المصرية منذ ١٩٥٢ أن تعمل على تضييق تلك الفجوة خصوصاً عند بدء الاتجاه نحو إدارة التنمية ضماناً لاستقرار الموظف وضماناً للحصول على أكفأ العناصر للعمل فى مجالات العمل الحكومى التى أخذت فى التنوع والاتساع :

إلا أن السياسة العامة منذ ١٩٦٢ ؛ ١٩٦٣ وقد اتجهت بشكل واضح ناحية التوسع فى إدارة الدولة للتنمية وقد أخذت كذلك باتجاهات اجتماعية زادت فى حجم الجهاز الإدارى إلى أقصى حد ، أصبحت تواجه حقيقة أخرى جديدة ، ألا وهى مواجهة الزيادة المستمرة فى حجم المرتبات والأجور نتيجة الزيادة المستمرة والمتزايدة عاماً بعد الآخر فى عدد العاملين فى الجهاز الإدارى . لقد أصبحت الحكومة منذ (١٩٦٢/١٩٦٣) أكبر وأهم مؤسسة تشغيل فى المجتمع وفى ظل التوسع الهائل فى التعليم الذى صاحب مشروعات التنمية أصبحت الدولة مطالبة بتشغيل المزيد من الأفراد كل عام .

ويؤدى ذلك إلى ظهور عامل جديد فى تصميم سياسات المرتبات فى الجهاز الإدارى ألا وهو كيفية تخصيص المزيد من الموارد للأجور والمرتبات لتشغيل الأعداد المتزايدة من الأفراد أكثر من الاهتمام بمضمون نظام المرتبات ذاته (مستوياته وعلاقاته الاقتصادية) .

ويظهر لنا من الجدول التالى متوسط نصيب الفرد من العاملين فى الجهاز الإدارى من إجمالى اعتمادات الميزانية العامة ومن إجمالى الإنفاق العام* :

---

(١) Mōroe Bērger : Bureaucracy & Society in Modern Egypt — Princeton 1958

Negro : op cit . PP. 132 — 3 .

* تمثل عدد الدرجات الواردة بالميزانية العامة للدولة وعدد العاملين تقديرياً .

السنة المالية	عدد العاملين	إجمالي اعتمادات الميزانية (فعليا)		نسبة التغيير السنوية %	إجمالي اعتمادات الباب الأول		نسبة التغيير السنوية %	
		الاعتماد (مليون جنيه)	نصيب العامل سنويا		الاعتماد (مليون جنيه)	نصيب العامل سنويا (بالجنيه)		
٦٣/٦٢	٧٧٠٣١٢	١٠١٢	١١٨٤	—	١٩٩	٢٥٧	—	
٦٤/٦٣	٨٤٩٥٣٠	١٠٧٩	١٢٦٩	٧	٢٢٤	٢٦٤	٢و٨	+
٦٥/٦٤	٨٩١٠٦٨	١١٨٤	١٣٢٩	٤و٤	٢٧١	٣٠٤	و١١	+
٦٦/٦٥	٩٢٢٨٩٧	١٢٠٦	١٣٠٧	١و٦—	٣١١	٣٣٧	١٠و٥	+
٦٧/٦٦	١و٠٣٥و٧٤٧	١١٩٧	١١٥٥	١١و٦—	٣٣٦	٣٢٤	٣و٨	—
٦٨/٦٧	١و١٠٢و٩٣٥	١٩٤١	١٧٦٠	٥٢	٣٣٧	٣٠٦	٥و٥	—
٦٩/٦٨	١و١٣٤و٨٦٢	٢١٤٦	١٨٩٩	٧و٩	٣٧٣	٣٢٩	٧و٥	+
٧٠/٦٩	١و١٨٧و٧٣٦	٢٤١٤	٢٠٣٢	٧	٤٠٤	٣٤٠	٣و٦	+
٧١/٧٠	١و٢٥٠و٣٨٠	٢٦١٠	٢٠٨٨	٢و٧	٤١٩	٣٣٥	١و٤	—
٧٢/٧١	١و٣١٢و٥١٠	٢٧٨٤	٢١٢٠	١و٥	٤٤٦	٢٤٠	١و٥	+
٧٣/٧٢	١و٤٩٨و٠١٠	٣٢٣٣	٢١٥٨	١و٨	٥٤١	٣٦١	٦و٢	+
متوسط التغير السنوي %				٨٤و٣			٤٣و١	+
				١٣و٢—			١٠و٧	—
				٧١و١			٣٢و٤	+
				٦و٥			٣و—	+

المصدر :— وزارة الخزانة (المركز الإحصائى) مجموعة البيانات الإحصائية عن الموازنات العامة للدولة .

— البنك الأهلى المصرى (النشرة الاقتصادية) المجلد ٢٤ ، العدد الثانى ١٩٧١ .

— البنك الأهلى المصرى (النشرة الاقتصادية) المجلد ٢٥ ، العدد الرابع ١٩٧٢ .

ويلاحظ من الجدول السابق الزيادة الكبرى فى العمالة وفى متوسط نصيب العامل إذ بلغ ٢٥٧ جنيهاً سنويًّا فى السنة المالية ١٩٦٣/٦٢ ارتفع حتى أصبح ٣٣٧ جنيهاً سنويًّا فى السنة المالية ١٩٦٦/٦٥ ثم هبط إلى ٣٢٤ جنيهاً سنويًّا فى السنة المالية ١٩٦٧/٦٦ وهذا يرجع إلى إلغاء الاعتماد المخصص للمنحة السنوية للعاملين وكذا الاعتماد المخصص للإصلاح الإدارى والبالغ مليون جنيه واستمر فى الهبوط حتى أصبح ٣٠٧ جنيهات سنويًّا فى السنة المالية ٦٨/٦٧ بسبب ضغط المصروفات نظراً للظروف التى كانت تمر بها البلاد – إلا أن الإجمالى العام للأجور ظل محتفظاً بارتفاعه الكبير والمستمر .

أما بالنسبة لمتوسط نصيب العامل من إجمالى الإنفاق العام فقد استمر فى زيادة طبيعية من السنة المالية ١٩٦٣/٦٢ حتى السنة المالية ١٩٦٧ ثم ارتفع متوسط نصيب العامل ارتفاعاً مفاجئاً فى السنة المالية ١٩٦٨/٦٧ حتى أصبح ١٧٦٠ جنيهاً سنويًّا نتيجة للزيادة الكبيرة التى طرأت على إجمالى الإنفاق العام بقطاعى الصناعة والخدمات المالية والتجارية . والواضح من هذا الجدول أن الإنفاق العام زاد ثلاثة أضعاف تقريباً ، فى حين أن متوسط أجر العامل (متوسط نصيبه من اعتمادات الباب الأول) لم يزد أكثر من ٣٠٪ تقريباً .

وتوضح البيانات السابقة حقائق التطور فى السياسة العامة للمرتبات والأجور وهى حقائق تعكس :

* الزيادة الهائلة فى عدد العاملين فى الجهاز الإدارى نتيجة توسع دور الدولة .

* الاعتماد المكثف من القوى العاملة القادرة والراغبة فى العمل – على الجهاز الإدارى بكونه أهم وأكبر مستخدم (بل والمستخدم الوحيد بالنسبة لبعض القطاعات) مما أصبح يمثل عبئاً ثقيلا على الميزانية العامة للدولة . وقد نجحت الدولة إلى حد كبير فى السيطرة على زيادة المرتبات والأجور بالنسبة للعاملين إلا أن هذا لم يمنع زيادة إجمالى تلك الأجور نتيجة التوسع فى الاستخدام فى الجهاز الإدارى .

وقد أوضحت اللجان المختصة للسلطة التشريعية ذلك عندما كانت تعلق على مشروع خطة وموزانة ١٩٧٤ ، فلاحظت أن المرتبات تعتبر أهم بند فى بنود الموازنة العامة وما زالت تسجل زيادة سنة بعد الأخرى (وصلت إلى ٥١٤ مليون جنيه سنة ١٩٧٣ وزادت تقديراتها إلى ٥٩٧ سنة ١٩٧٤) وأوضحت اللجنة «خطورة الزيادة فى الأجور التى معدلها أكثر من ١٠٪ إذا نظرنا إلى أن الزيادة فى الوعاء الذى تستقى منه وهو الناتج القومى الحقيقى قد بلغت ٥,٩٪ »[١] كما لفت نفس التقرير الأنظار إلى أن معدلات الزيادة فى الأجور أقل من معدلات الزيادة فى الإنتاجية[٢] .

وهنا يبدو لنا وجود بعض المتناقضات بالنسبة لذلك الجانب الهام وهى :

* أن مسئوليات العاملين تزداد نتيجة زيادة مهام الدولة وهو ما ينعكس فى زيادة الإنفاق العام دون

---

(١) تقرير لجنة الخطة والموازنة – المرجع السابق ص ٦ .

(٢) المرجع السابق – ص ٢٢ .

أن يقابل ذلك زيادة مماثلة فى دخول العاملين من العمل الإدارى مما يفتح مجالا واسعاً للتساؤل عن موضوعية سياسات الأجور .

* أن العلاقة بين الإنتاجية والأجر غير متوازنة مما يمثل تهديداً خطيراً لإنتاجية العمل ؛

* أن الزيادة فى إجمالى الأجور نتيجة التوسع فى الاستخدام ، وهى زيادة ، ليس لها فى الغالب مبررات اقتصادية تؤدى إلى الكثير من المشكلات التى منها ما أشرنا إليه فى الحال .

ومن هنا تبدو لنا أهمية العمل على ترشيد سياسات الرواتب والأجور وهو ما يستلزم أن يكون للجهاز المختص بشئون الخدمة المدنية دور بارز فى هذه العملية .

دور إدارة الأفراد فى وضع سياسات المرتبات :

بالنظر إلى ما لسياسات الرواتب والأجور من أهمية فإنها يجب أن تعد من أهم أنشطة إدارة الأفراد بما يهدف إلى وضع نظام عادل وموضوعى للأجور وهو ما يجب أن يقوم ابتداء وفق مبدأ أجر متساو للوظائف المتساوية (Equal pay for Equal job) ومؤدى ذلك أن الأجور يجب أن تتوازن مع أعباء ومسئوليات الوظيفة بغض النظر عن نوعها أو مؤهلات شاغلها .

ونلاحظ أن تطبيق ذلك المبدأ الأساسى لا يعنى تجاهل الظروف الاقتصادية السائدة ومستوى المعيشة وباقى الاعتبارات الخاصة بالسياسة العامة للدولة ونظامها الاقتصادى .

وعادة ما تنعكس تلك الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة فى ميزانيتها العامة — وحيث إن مرتبات وأجور الجهاز الإدارى تمثل أحد بنود تلك الميزانية العامة لذا من الطبيعى أن تكون جزءاً من التصور الإجمالى للسياسة العامة للدولة فى كافة مجالات العمل . إلا أن ميزانية المرتبات والأجور يجب أن تأتى — كذلك — معبرة عن الاعتبارات الموضوعية التى ألمحنا إليها فى مقدمة هذا الفصل ، وهنا يأتى دور إدارة الأفراد فى الجهاز الإدارى فى الأخذ بتلك الاعتبارات . ويطلق على الجزء الذى تختص به تلك الإدارة من الميزانية العامة « ميزانية الوظائف » . وهى لذلك يجب أن تكون تصوير فعلى وعملى لهيكل القوى العاملة فى الجهاز الإدارى لفترة السنة المالية موضوع الميزانية .

وهناك بعض الاعتبارات الموضوعية التى يجب قيام ميزانية الوظائف على أساسها ، وأهمها :

* أن تعبر ميزانية الوظائف عن الاحتياجات الحقيقية لمنظمات الجهاز الإدارى من الوظائف المختلفة . وذلك من واقع مسئوليات تلك المنظمات وأعبائها المتزايدة وعلى ضوء الهياكل التنظيمية لها .

* أن تعبر ميزانية الوظائف عن مسميات دقيقة للوظائف مع بيان مستوياتها ودرجاتها المالية .

ومن هنا ولتطبيق مثل هذه الاعتبارات لا بد أن يكون لإدارة الأفراد على المستوى المركزى سلطة واضحة فى مراجعة ميزانية الوظائف على ضوء المقترحات التى تعدها المنظمات المختلفة للجهاز الإدارى .

ويتجه العرف الإدارى الحديث تدريجياً نحو تركيز تلك السلطات فى جهاز الخدمة المدنية بعد ما كانت وزارة المالية أو الخزانة لها الاختصاص الأكبر فى ذلك الشأن[١].

ونلاحظ أنه فى الدول النامية - مثل مصر - يمثل ضغط زيادة الوظائف ركناً أساسياً فى تصميم سياسات الرواتب والأجور بل وفى الابتعاد عن تطبيق الأساليب العلمية والموضوعية . إذ أنه أمام ذلك الضغط الهائل يصعب التفكير فى « ميزانية وظائف » تقوم على أى أساس موضوعى . والقضية التى يجب أن تتصدى لها إدارات الأفراد هنا ، هى فى اعتقادنا ذات شقين هما :

* تنمية نظم الحوافز وترشيد الأداء لزيادة الإنتاجية .

* التقدم باقتراحات موضوعية للدولة لزيادة فرص العمالة خارج الخدمة المدنية وذلك عن طريق تطوير نظم التعليم وتنويعها وتشجيع المبادرات الاقتصادية للأفراد . وعلاوة على ماسبق فإن مستوى صنع السياسة العامة فى الدولة النامية مطالب بالاتجاه نحو الترشيد العلمى لنظم المرتبات والأجور بما يبعد مشاكل العمالة الزائدة وانخفاض الإنتاجية وجمود مستويات الأجور - وما تخلقه أمثال هذه المشاكل من اختناقات للعمل فى الجهاز الإدارى - تؤدى إلى التأثير على الخدمة المدنية .

نظام المرتبات والأجور المصرى :

يطبق فى الجهاز الإدارى المصرى نظام للمرتبات والأجور يقوم على أساس :

* اعتبار جميع العاملين فى الجهاز الإدارى فى « كادر » واحد ابتداء من شاغلى أدنى الوظائف إلى أعلاها .

* تقسيم العمل فى الجهاز الإدارى إلى قطاعين لكل منهما نظامه الخاص به : القطاع الحكومى والقطاع العام .

* توزيع الوظائف فى كل قطاع على الفئات الملائمة ووضع الفئات فى الدرجات المالية المناسبة .

وبالنسبة للقطاع العام فإن جدول المرتبات فيه كان حسب القانون رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٣ على النحو التالى :

---

(١) راجع دراستنا مع د. محمد جوهر لتقرير فولتون Fulton وتأخذ بنفس الاتجاه كثير من دول أوربا مثل فرنسا حيث تختص إدارة الوظيفة العامة بمراجعة ميزانية الوظائف قبل إقرارها من وزارة المالية .

الفئات	الأجر السنوى الأساسى	العلاوات الدورية
	جنيه	جنيه
الممتازة	١٨٠٠ — ٢٠٠٠	حسب قرار التعيين
العالية	١٤٠٠ — ١٨٠٠	٧٥
الأولى	١٢٠٠ — ١٤٠٠	٨٢
الثانية	٨٧٦ — ١٤٤٠	٦٠
الثالثة	٨٦٤ — ١٢٠٠	٤٨
الرابعة	٤٥٠ — ٩٦٠	٣٦
الخامسة	٤٢٠ — ٧٨٠	٢٤
السادسة	٣٣٠ — ٦٠٠	١٨
السابعة	٢٤٠ — ٤٨٠	١٨
الثامنة	١٨٠ — ٣٦٠	١٢
التاسعة	١٤٤ — ٣٠٠	٩
العاشرة	١٠٨ — ٢٢٨	٩
الحادية عشرة	٨٤ — ١٨٠	٦
الثانية عشرة	٦٠ — ١١٤	٦

وقد أجازت اللائحة لمجلس إدارة الوحدة أن يمنح العاملون علاوة استثنائية إذا ما أظهروا جهداً خاصاً يحقق فوائد اقتصادية . ويلاحظ على ذلك النظام الآتى :

١ — أن الجدول الخاص بكل شركة سيختلف من شركة إلى أخرى حسب ضخامة العمل فى كل منها بحيث لا يتعدى فى أيهما الإطار العام للجدول الأساسى .

فمثلا قد يكون أعلى مستوى فى شركة ما حسب ضخامة العمل لا يتعدى أول مربوط الراتب المقرر لأعلى منصب فيها وهو راتب رئيس مجلس الإدارة (١٢٠٠ جنيه) ، فى حين قد يكون بالنسبة لشركة أخرى ٢٠٠٠ جنيه سنوياً .

٢ — ملاحظة أنه ليس هناك ما يمنع فى حالة العمل بالشركة الثانية وازدياد نشاطها أن يزيد مستوى الأجور فيها بحيث يصل إلى الحد الأعلى المقرر بالجدول .

٣ — بالنسبة للجدول الأساسى فإن أعلى راتب فيه مضافاً إليه كافة البدلات لا يتجاوز ٥٠٠٠ جنيه سنوياً وهو الحد الأعلى لما يمكن أن يحصل عليه أى فرد بالتطبيق لأحكام القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ .

٤ — هذا ويبدأ أعلى مستوى فى الوظائف فى الشركة من وظيفة رئيس مجلس إدارتها ويكون مرتبه هو الرأس الهرمى لقواعد تسلسل الوظائف فيها .

٥ — اعتبار المرتب الأساسى للفئة موحداً فى جميع الشركات ، إلا أنه نظراً لأن مسئولية العمل الواحد تختلف من جهة إلى أخرى حسب حجم العمل وتشعب مشاكله ، فقد ترك لكل شركة أن تقترح أجورها فى حدود الجدول .

فدير المبيعات مثلا ، قد يكون له أهمية خاصة فى بعض الشركات ويمكن وضعه فى هذه الحالة فى الفئة الأولى أو الثانية فى حين أنه قد يكون أقل أهمية فى شركات أخرى فيوضع فى فئة أقل وهكذا .

وقد تبين بعد ذلك أن بعض المشاكل قد واجهت تطبيق ذلك النظام كان أهمها ما يلى :

١ — أن النظام الجديد قد جاء فى وقت لم تكن فيه خبرات الإدارة المصرية فى مجال التوصيف والتقييم — وهما أساس ترتيب الوظائف فى الجدول — هى خبرات ضئيلة . وقد ترتب على ذلك عدم صدور مشروعات الترتيب فى كثير من الشركات بالصورة الموضوعية المطلوبة وعدم اتباع الأساليب العلمى بالدقة المطلوبة .

٢ — أن النظام الجديد قد طالب الشركات أن تتم مشروعات الوصف والتقييم فى فترة قصيرة وأن يتم تسكين العاملين فى الفئات المناسبة تبعاً لذلك ووفق جدول الأجور . وأدى ذلك التسرع إلى حدوث مفارقات خطيرة فى تسكين بعض الوظائف ، مما انعكست آثاره بشدة على معنويات العاملين .

ومن أهم مظاهر تلك المشكلة ما أدت إليه من تجميد أجور بعض العاملين وذلك بالنسبة لبعض الذين كانوا يحصلون على أجور مرتفعة قبل العمل بذلك النظام والذين تم تقييم وظائفهم بمستوى أجور أقل مما يحصلون عليه ، كما أدى إلى تجميد أجورهم واستنزاف الفارق بين الأجر الذى يحصلون عليه والذى قيموا عليه من علاواتهم .

وقد أدت مثل هذه المشاكل إلى صدور اللائحة الجديدة رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ التى عدلت فى جدول الأجور وحاولت حل مثل هذه المشاكل ومن أهم التعديلات الجديدة أنه قسم الوظائف فى جدول الأجور إلى أربع مجموعات على النحو التالى :

المجموعة	الأجر السنوى بالجنيه المصرى
مستوى الإدارة العليا	— من ١٢٠٠ — إلى ٢٠٠٠ . بعلاوة سنوية ٧٢ جنيهاً حتى يصل المرتب إلى ١٤٠٠ جنيه فترتفع العلاوة إلى ٧٥ جنيهاً .
المستوى الأول	من ٥٤٠ إلى ١٤٤٠ بعلاوة سنوية ٣٦ جنيهاً إلى أن يصل الأجر إلى ٦٨٤ جنيهاً فترتفع العلاوة إلى ٤٨ جنيهاً حتى يصل الأجر إلى ٨٧٦ جنيهاً فتزاد العلاوة إلى ٦٠ جنيهاً حتى يصل الأجر إلى ١٤٤٠ جنيهاً .
المستوى الثانى	من ٢٤٠ جنيهاً إلى ٧٨٠ جنيهاً ويمنح علاوة سنوية قدرها ١٨ جنيهاً إلى أن يصل الأجر إلى ٤٢٠٠ جنيهاً فتزداد العلاوة إلى ٢٤ جنيهاً .
المستوى الثالث	من ١٠٨ جنيهات إلى ٣٦٠ جنيهاً — بعلاوة ٩ جنيهات سنوياً حتى يصل أجره إلى ٨٠ جنيهاً فتزداد العلاوة إلى ١٢ جنيهاً .

والملاحظ أن « الدرجات » فى النظام الجديد قد اختصرت إلى أربعة (مستويات) بعد ما كانت اثنى عشرة ، وأصبح من الضرورى الآن تجميع الوظائف فى فئات تدخل بدورها فى المستوى الذى يناسبها .

ومن أهم ما يحققه ذلك التعديل أنه يفسح فرصة أوسع لزيادة الأجر داخل كل مستوى وذلك عن طريق العلاوات الدورية .

كما أنه من التعديلات الأخرى الهامة التى أتت بها هذه اللائحة رفع الحد الأدنى من الأجور من سبعة جنيهات شهرياً إلى تسعة جنيهات .

كما أن ذلك التعديل يتسم بقدر أكبر من المرونة فى ترتيب وظائف القطاع العام فى « مستويات » متسعة أكثر من المتاح عند ترتيبها فى « درجات » .

أما بالنسبة لوظائف القطاع الحكومى فقد لاحظنا من قبل أنه عند صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ أصبح من الضرورى ترتيب الوظائف ثم وضع فئات الوظائف فى الدرجات المالية المناسبة فى جدول ملحق بذلك القانون[١] وهو ما يلى :

الدرجة	المرتب السنوى		العلاوة السنوية
	من	إلى	
	جنيه	جنيه	
الممتازة	١٨٠٠	٢٠٠٠	٧٥
وكيل وزارة	١٤٠٠	١٨٠٠	٧٢
الأولى	١٢٠٠	١٥٠٠	٦٩
الثانية	٨٧٦	١٤٤٠	٤٨
الثالثة	٩٨٤	١٢٠٠	٣٦
الرابعة	٥٤٠	٩٦٠	٢٤
الخامسة	٤٢٠	٨٧٠	١٨
السادسة	٣٣٠	٦٠٠	١٨
السابعة	٢٤٠	٤٨٠	١٢
الثامنة	١٨٠	٣٦٠	٩
التاسعة	١٤٤	٣٠٠	٩
العاشرة	١٠٨	٢٢٨	٦
الحادية عشرة	٨٤	١٨٠	٦
الثانية عشرة	٦٠	٨٤	

وقد واجه الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة مشاكل تطبيقية عدة فى تنفيذ ذلك النظام ، نتيجة حداثة تجربة الإدارة المصرية بالأسلوب العلمى فى ترتيب الوظائف ، ونظراً لضخامة حجم الجهاز الإدارى وتنوع وظائفه وتعدد مستويات العمل . وقد أدت مثل هذه الصعوبات إلى تجمد نظام الترتيب وتوزيع

(١) اشترط القانون إتمام تلك العملية تحت الإشراف المباشر للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

الوظائف على الدرجات على أسس شخصية ثم صدرت اللائحة الجديدة للعاملين فى الحكومة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٠ ومن أهم التعديلات التى أتت بها هذه اللائحة ما يلى :

(١) إعطاء مهلة ثانية (غير محددة) للوحدات (الوزارات والمصالح وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة) لوضع جدول للوظائف يتضمن :

(ا) وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها .

(ب) ترتيب الوظائف فى فئات .

(حـ) ترتيب الفئات فى مستويات تبعاً للجدول العام التالى :

المستويات	الربط المالى	الفئات الوظيفية	العلاوة السنوية
وكيل وزارة ومدير عام الإدارة العليا	٢٠٠٠		ربط ثابت
ممتازة	١٤٠٠ — ١٨٠٠		٧٥
وكيل أول وعالية	١٢٠٠ — ١٨٠٠		٧٢
المستوى الأول	٥٤٠ — ١٤٤٠	٨٧٦ — ١٤٤٠	٦
		٦٨٤ — ١٤٤٠	٤٨
		٥٤٠ — ١٤٤٠	٣٦
المستوى الثانى	٢٤٠ — ٧٨٠	٤٢٠ — ٧٨٠	٢٤
		٣٣٠ — ٧٨٠	١٨
		٢٤٠ — ٧٨٠	١٨
المستوى الثالث	١٠٨ — ٣٦٠	١٨٠ — ٣٦٠	١٢
		١٤٤ — ٣٦٠	٩
		١٠٨ — ٣٦٠	٩

وبالطبع وحيث إن « الترتيب » لم يتم بالصورة الموضوعة التى هدف إليها النظام فقد صدرت تعليمات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بنقل العاملين إلى المستويات المتضمنة فى الجدول السابق وعلى النحو التالى :

* وكيل الوزارة والفئات الممتازة إلى الإدارة العليا .
* الدرجات ٢/٣/٤ — المستوى الأول .
* الدرجات ٥/٦/٧ — المستوى الثانى .
* الدرجات ٨/٩/١٠/١١ — المستوى الثالث .

* * *

الفصل السابع

الاختيار والتعيين

سياسات الاختيار والتعيين :

تثير دراسة الاختيار والتعيين مسألتين هما :

* مسألة السياسات العامة بشأن اختيار وتعيين من يعمل فى الخدمة المدنية ، وهذه مسألة تتقرر على مستوى السياسة العامة للدولة ويقتصر دور أجهزة الأفراد على تقديم التوصيات بشأنها ثم العمل وفقاً لتلك السياسات .

* مسألة إدارة الاختيار والتعيين . وتشمل إجراءات وخطوات الاختيار وحتى صدور قرار التعيين وهذه تلعب أجهزة إدارة الأفراد دوراً رئيسيًّا فيها ولكن فى إطار السياسة الموضوعة فى ذلك الشأن .

إذا تفحصنا سياسات الاختيار والتعيين فى النظم الإدارية المقارنة وجدنا أنها تقوم على بعض المبادئ الهامة التى من أهمها :

* تنمية عنصر بشرى يلتحق بالخدمة فى وقت مبكر بمجرد انتهاء تعليمه ليصبح عماداً تستند عليه الخدمة المدنية .

* خلق صلة بين نظام التعليم الحكومى من ناحية وبين احتياجات الخدمة المدنية من الناحية الأخرى .

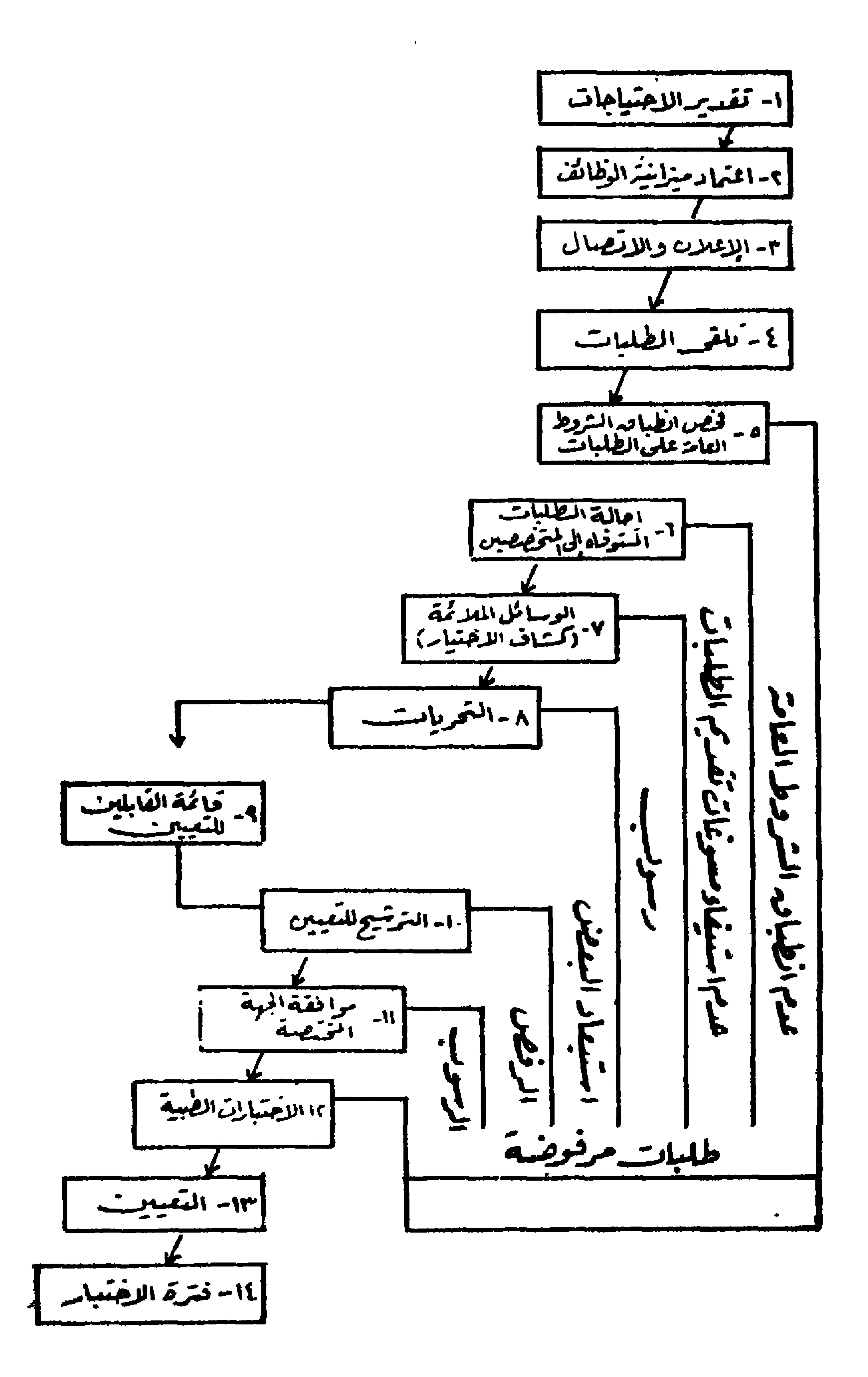
* إتاحة فرص متساوية وعلى أسس موضوعية لجميع المواطنين الراغبين فى العمل فى الحكومة عن طريق نظم اختيار علانية وموضوعية .

* إتاحة الفرصة للحكومة لتقرير مدى صلاحيات الفرد قبل تثبيته فى الخدمة المدنية لضمان الحصول على أكفأ العناصر علماً وعملا .

وفى إطار هذه الأسس لسياسات الاختيار والتعيين يمكن أن نناقش إجراءات وخطوات الاختيار .

إجراءات الاختيار والتعيين :

عادة ما تتركز هذه الإجراءات فى أربع عشرة خطوة على النحو المبين فى الشكل رقم ٩ فيما يلى :



شكل ٩ : إجراءات الاختيار والتعيين

أولاً ــ تقدير الاحتياجات :

وتتم هذه العملية بواسطة المنظمات المختلفة للجهاز الإدارى ولكن عادة ما تصدر بشأنها بعض التعليمات من الإدارة المركزية المختصة بشئون الخدمة المدنية (إدارة الأفراد) . ويرتبط تقدير الاحتياجات بما يلى :

* الأعباء الواقعة على قوة العمل الحالية للمنظمة ومدى التلاؤم والانسجام بين حجمها من ناحية وتلك الأعباء من الأخرى .
* الأعباء الإضافية المتوقع أن تقوم بها المنظمة فى السنة المالية القادمة والاحتياج المناسب من الوظائف على ضوء ذلك .
* مسايرة التطورات فى أساليب العمل بسد النقص فى بعض المهارات الوظيفية الأساسية .
* مواجهة حالات الانقطاع عن العمل أو الغياب وغير ذلك من معوقات تتبينها الإدارة .

ويرتبط تقدير الاحتياجات ارتباطاً وثيقاً بالخطط العامة للدولة وبسياستها الاقتصادية ، لذا عادة ما تكون هذه الخطوة جانباً هاماً فى مقترحات كل منظمة بالنسبة لتلك الخطط والسياسات .

ثانياً ــ اعتماد ميزانية الوظائف :

تتحول الاحتياجات المقدرة إلى ميزانية للوظائف تظهر كجزء رئيسى فى الميزانية العامة للدولة كما أوضحنا فى الفصل السابق . وبمجرد اعتماد تلك الميزانية التى تشرف الأجهزة المركزية للخدمة المدنية على اعتمادها يجوز بدء الإعلان عن الوظائف .

ثالثاً ــ الإعلان عن الوظائف :

ويتم الإعلان إما مركزياً بواسطة إدارة الأفراد المركزية للحكومة أو لامركزياً بواسطة كل منظمة وعن طريق إدارة الأفراد فيها . ولا ينصح باتباع الأسلوب المركزى إلا فى حالة الأجهزة الإدارية الصغيرة الحجم وإن كان من الضرورى أن يمارس الجهاز المركزى المسئول عن إدارة الأفراد رقابة من نوع أو آخر على تلك العملية .

ومهما يكن السبيل فإن هناك بعض الإعتبارات بخصوص الإعلان والاتصال لشغل الوظائف ، أهمها :

* ضرورة توافر مبدأ العلانية لإتاحة الفرصة لجميع المواطنين دون أى تحيز .
* إمكان قيام الدولة بتوفير الإحتياجات من بعض التخصصات النادرة عن طريق « التكليف » مركزياً وذلك لمراعاة دواعى التخطيط والسياسة العامة .

* أن يتضمن الإعلان عن الوظائف كافة المعلومات اللازمة مثل المسمى ؛ الفئة ؛ الدرجة المالية ؛ مكان العمل ؛ الشروط العامة اللازمة للتقدم ؛ الأوراق والشهادات المطلوب تقديمها ؛ مواعيد وأماكن تقديم الطلبات ، مع إتاحة فرصة زمنية كافية لمن يريد أن يتقدم .

* ليس للإعلان توقيت معين إذ يتم وفقاً لحاجة العمل الفعلية وبناء على مبادرة الإدارات المختصة .

رابعاً — تلقى الطلبات :

تتلقى إدارة الأفراد عادة كافة الطلبات وعادة ما ترتبها حسب تسلسل ورودها ، ويجوز أن تقدم الطلبات بالبريد المسجل أو باليد فى مقابل إيصال استلام .

ولا يجوز قبول طلبات بعد انتهاء الموعد المقرر .

خامساً — فحص انطباق الشروط :

تقوم إدارة الأفراد بالاشتراك مع الإدارة المختصة فى المنظمة[1] بفحص مدى انطباق الشروط العامة على الطلبات المقدمة لاستبعاد كافة الطلبات التى لا تنطبق عليها الشروط ثم إعداد كشف بباقى الطلبات التى تنطبق عليها الشروط يتضمن ملخصاً لبيانات المتقدمين حسب شروط شغل الوظائف .

سادساً — إحالة الطلبات المستوفاة إلى المختصين :

والمقصود بذلك أخذ رأى رؤساء الإدارات المختصة بتلك الوظائف لاستبعاد ما قد يرى هؤلاء الرؤساء استبعاده لعدم استيفائه بعض الشروط الخاصة . وعادة ما تكون هذه الخطوة ضرورية فى حالة الزيادة الكبرى فى عدد المتقدمين الذين تنطبق عليهم الشروط العامة وذلك لتقليل العدد بقدر المستطاع .

سابعاً — الوسائل الملائمة للاختيار :

وهنا تتعاون إدارة الأفراد مع الرؤساء المختصين بتلك الوظائف المطلوب شغلها فى اختيار أحسن المتقدمين .

وهناك عدة وسائل للتأكد من حسن الاختيار منها :

(ا) الحد الأدنى من المؤهلات الواجب توافرها .

(ب) تقييم التدريب والخبرة للمتقدمين .

(جـ) الاختبارات التحريرية لزيادة التأكد .

---

(١) هى الإدارة التى يتم التعيين لحسابها .

(د) اختبارات الأداء .

(هـ) الاختبارات الشفوية .

(و) تقييم المؤهلات .

ولا يعنى ذلك أن عملية الاختيار تتم بالنسبة لكل وظيفة بأسلوب واحد فقط من هذه الأساليب : إن الواقع أن مجموعة من الأساليب تستخدم عادة للاختيار فى وظيفة . وهذه المجموعة من الأساليب المناسبة هى ما يطلق عليه كشاف الاختيار . والمقصود بذلك أكثر الوسائل التى تتلاءم مع بعضها البعض والتى تلائم فى مجموعها عملية الاختيار لإحدى الوظائف أو لمجموعة وظائف . وتحديد كشاف الاختيار الملائم سيتطلب عادة تحديد الحد الأدنى من المؤهلات المطلوبة للوظيفة ثم تقرير المتطلبات الأخرى الإضافية التى تساعد على رفع كفاءة أداء الوظيفة . ولنأخذ مثالا لذلك فى عملية الاختيار لوظيفة ذات مستوى (ابتدائى) لكيمائى .

ويقرر كشاف الاختيار (The Test Battary) الملائم لهذه الوظيفة الوسائل الملائمة بما يمكن أن يتقرر تبعاً للجدول التالى :

جدول كشاف الاختيار المناسب لوظيفة كيميائى مبتدئ

الأسلوب	مدى مكان استخدامه	القرار
١ – الحد الأدنى من المؤهلات	الحد الأدنى لهذه الوظيفة هو بكالوريوس فى العلوم (شعبة كيمياء) حديث التخرج .	يستخدم
٢ – تقييم التدريب والخبرة	شاغل الوظيفة حديث التخرج وهى وظيفة مبتدئ .	لا يستخدم ×
٣ – الاختبارات التحريرية	قياس مدى إلمام المتقدم بالأصول العامة فى الكيمياء .	يستخدم
٤ – اختبارات الأداء	يستخدم لقياس الأعمال التى يمكن قياسها بسهولة كالطبع على الآلة الكاتبة مثلا .	لا يستخدم ×
٥ – الاختبارات الشفوية	يستخدم للتعرف على شخصية المتقدم ومظهره العام لكثير من الوظائف .	يستخدم
٦ – تقييم المؤهلات	لأخذ رأى المختصين فى وزن وأهمية المؤهلات للمتقدمين ويمكن استخدام أسلوب المراجع « بدلا منه » (References)	يستخدم أسلوب المراجع الشخصية

ويوضح لنا المثال السابق كيف تستطيع الإدارة تحديد « كشاف الاختيار » الملائم لوظيفة كيميائى مبتدئ : ويبقى بعد ذلك وضع التقدير النهائى والإجمالى للمتقدمين لشغل هذه الوظيفة والذين يمرون بوسائل الاختبار السابقة والتى قامت إدارة الأفراد مع الإدارة المختصة بتحديدها وإجرائها .

ولتقرير ذلك التقدير تبعاً للقيم النسبية التى تقررها الإدارة بالنسبة لكل وسيلة من هذه الوسائل .

وفى المثال السابق ، فإن الوسيلة الأولى (الحد الأدنى من المؤهلات) لا تأخذ أى قيمة نظراً لأنها شرط أساسى للتقدم للوظيفة — كذلك فإن الوسيلة السادسة (تقييم المؤهلات والتى يمكن استبدالها بقائمة مراجع شخصية) لا يوضع لها كذلك قيمة رقمية حيث إنها ستعتبر من مستلزمات المؤهل الأدنى اللازم .

يبقى الاختبار التحريرى والاختبار الشفوى ، وفى المثال السابق يعطى للأول مثلا قيمة رقمية هى ست درجات من إجمالى عشر والاختبار الشفوى يعطى له أربع درجات . فإذا ما حصل ثلاثة متقدمين للوظيفة على التقديرات التالية يكون من الممكن اختيار أكفأ هؤلاء الثلاثة لشغل وظيفة كيمائى مبتدئ .

كشف تقديرات اختبارات المتقدمين لشغل وظيفة

كيمائى مبتدئ

المتقدم	درجة الاختبار التحريرى ×٦	درجة الاختبار الشفوى	المجموع	التقدير النهائى	ترتيب المتقدم
ا	٧٦×٦ = ٤٥٦	٨٥×٤ = ٣٤٠	٧٩٦	٧٩٦ / ١٠ ٧٩,٦	الأول
ب	٨٥×٦ = ٥١٠	٦٤×٤ = ٢٥٦	٧٦٦	٧٦٦ / ١٠ ٧٦,٦	الثالث
حـ	٧٢×٦ = ٤٣٢	٨٥×٤ = ٣٤٠	٧٧٢	٧٧٢ / ١٠ ٧٧,٢	الثانى

ويتضح لنا بالمثال السابق كيف تصل الإدارة إلى تحديد ترتيب المتقدمين لشغل الوظيفة . ولكن العبرة الأساسية تكمن فى أسلوب تحديد القيمة الرقمية لكل نوع من أنواع الاختبارات . إن ذلك يتحدد تبعاً للأهمية النسبية التى تضعها الإدارة لكل وظيفة إذ أن هذه الأهمية ستتقرر نسبيًّا تبعاً للمواصفات لكل وظيفة .

ولكن أهم من ذلك ، أن يكون الأسلوب الذى تختاره الإدارة ، يتسم بالكفاءة ويمكن الاعتماد عليه فى تحقيق أهداف عملية الاختيار ، ومن وسائل التحقق من كفاءة أسلوب الاختيار التقليدية هو تجربة الأسلوب على مجموعة من قدامى العاملين التأكد من صحة النتائج التى توصل إليها . كما يمكن التحقق كذلك عن طريق مقارنة أداء العامل بعد تعيينه مباشرة مع النتائج التى حققها فى الاختبارات . ويمكن أن نناقش وسائل الاختيار الست التى ذكرناها بشىء أكثر من التفصيل :

١ ــ الحد الأدنى من المؤهلات :

وبعد شرط أساسى للتعيين ويتقرر بالضرورة تبعاً لمواصفات الوظيفة .

٢ ــ تقييم التدريب والخبرة :

وتختلف هذه الوسيلة من الحد الأدنى اللازم لشغل الوظيفة من المؤهلات والتدريب ــ فهذه الوسيلة تعنى بتحديد مدى ملاءمة خبرات وتدريب المتقدم للمواصفات الموضوعية للوظيفة . ولكن يثار عادة العديد من التساؤلات عن أسلوب التقييم للخبرة والتدريب ومن التحفظات التى تثار فى ذلك الصدد :

(ا) هل الخبرة تقاس بمدتها أم بمحتواها ؟ إن الأسهل بل والمستخدم هو الاعتماد على المدة وهو عادة ما يكون مقياساً مضللا .

(ب) هل كل الوظائف تتساوى فى مدة الخبرة اللازمة لها ؟ إن الإدارة عادة لا تضع معايير واضحة وموضوعية بين مدة الخبرة اللازمة لكل وظيفة .

٣ ــ الاختبارات التحريرية :

وهو من أنواع متعددة وتحقق أهدافاً عديدة وفيما يلى أهم أنواع هذه الاختبارات .

(ا) اختبار القدرات الحالية للمتقدم (Achievement Test) ويهدف إلى قياس القدرات الحالية للمتقدم لأداء الأعمال المطلوب التقدم لها . وتستخدم هذا الاختبارات فى المنظمات الكبيرة التى يقوم العمل فيها على أسس واضحة من التخصص وتقييم العمل .

(ب) اختبار القدرات الكامنة للمتقدم (Aptitude Test) ويهدف إلى اختبار إمكانيات المتقدم للتطور والنمو فى داخل المنظمة . ونستخدم هذه الاختبارات فى المنظمات الحكومية بالذات ، حيث يعد الموظفون الجدد للالتحاق بخدمة عامة طويلة المدى وحيث يظهر مفهوم المهنة (Career) فى العمل الحكومى .

(حـ) اختبار الشخصية (Personality Test) ويستخدم على نطاق محدود بالنسبة لبعض الوظائف ذات الطابع الإشرافى ، وتوضع فى هذا النوع من الاختبارات أسئلة من المتخصصين فى العلوم السلوكية وتوضح إجابتها القدرات الشخصية التى يملكها المتقدم إما بالنسبة للصفات العامة للشخصية البشرية (النشاط ، الذكاء ، التعاون . . . إلخ) أو بالنسبة للمتطلبات الشخصية للوظيفة .

رابعاً ـ اختبارات الأداء : (Performance Test)

وتهدف إلى قياس الآداء العضلى والمهارة التى يملكها المتقدم وهو يصلح فى الوظائف ذات الطابع الذى يمكن قياسه ، مثل وظائف الآلة الكاتبة .

الاختبارات الشفوية : (Oral test)

وهو أكثر وسائل الاختبار استخداماً فى العالم[1] وأهم أهداف الاختبارات الشفوية هو قياس الشخصية والمظهر العام للمتقدمين لشغل الوظائف ، وبرغم أهمية هذا الأسلوب إلا أن الكثير من التحفظات تثار عادة حول موضوعيته ومدى إمكان اعتماد الإدارة عليه . لذا عادة ما لا يتم الاعتماد على ذلك النوع من الاختبارات فقط ، بل يكون ضمن وسائل أخرى فى كشاف الاختيار ، وهناك نوعان رئيسيان من الاختبارات الشفوية هما[1] .

(أ) المقابلة الفردية :

وهى الوسيلة التقليدية للاختبارات الشفوية ، وفيها يظهر المتقدم وحده أمام لجنة من الرؤساء (المديرين) توجه له الأسئلة وتسجل ملاحظاتها وتضع تقريرها عنه ويستمر مثل هذا الاختبار فى العادة من ثلث الساعة إلى الساعة الكاملة تبعاً لنوع الوظيفة المطلوب شغلها وتبعاً لمكان هذه الوسيلة فى كشاف الاختبار الذى تم تحديده .

ويتوقف نجاح هذا النوع من الاختبارات على مدى خبرات ومهارة أعضاء لجنة المقابلة ومدى قدرتهم على استخلاص نتائج موضوعية من شخصية المتقدم فى الوقت القصير الذى تم المقابلة خلاله

(ب) المقابلة الجماعية :

وفى هذا النوع يلتقى المتقدمون فى مجموعة ويطرح عليهم موضوع معين لكى يشتركوا جميعاً فى مناقشته وذلك فى حضور اثنين أو ثلاثة من الرؤساء المتخصصين ، ويقوم كل متقدم أثناء المناقشة بعرض أفكاره وأسلوبه فى الحديث مما يتيح الفرصة لإعضاء اللجنة المشرفة من تسجيل ملاحظاتهم .

٦ ـ تقييم المؤهلات :

وذلك بالرجوع إلى بعض المصادر التى تعرف المتقدم وتستطيع إبداء رأى موضوعى فى أدائه أثناء الدراسة أو أثناء العمل .

---

(١) Milton Handell : Selecting Supervisors, N.Y. 1956.

ثامناً – التحريات :

يحتاج العمل فى الخدمة المدنية أحياناً إلى بعض التحريات للتأكد من بعض المواصفات الشخصية للمتقدمين الذين اجتازوا الاختبارات . ويكثر اللجوء إلى هذه الخطوة فى النظم السياسية المغلقة .

تاسعاً – قائمة القابلين للتعيين (الترشيح) :

تعد إدارة الأفراد قائمة نهائية بالمرشحين الذين اجتازوا كافة الاختبارات ، وهؤلاء تتم مراجعتهم بواسطة الإدارة المختصة حيث يقتصر الأمر على العدد المطلوب .

عاشراً – الاختبار الطبي وقرار التعيين :

يحتاج الأمر عادة إلى إجراء اختبار طبي كخطوة أخيرة ، قبل صدور قرار التعيين . ويصدر قرار التعيين من الجهة المخولة بالتعيين حسب نظام الخدمة المعمول به

وتعد فترة الاختبار (Prabation Period) المرحلة النهائية قبل تثبيت الفرد فى الخدمة المدنية » .[1]

وأهمية فترة الاختبار فى الخدمة المدنية ينبع من أن الفرد بعد تثبيته فى خدمة الحكومة يصعب التخلص منه ويكتسب العديد من الحقوق والضمانات – لذا يكون من الضرورى التحقق من ملاءمته للعمل . كذلك تتيح هذه الفترة للإدارة فرصة تقرير أنسب مكان يلائم الاستعداد الشخصى للموظف .

---

(١) راجع فيما بعد .

الفصل الثامن

قياس الأداء

أهداف قياس الأداء :

يعد قياس أداء الموظف فى العمل (Service Ratings) من أهم الأنشطة التى يجب أن تعنى بها إدارة الأفراد. إن قياس الأداء يعنى إحساس الإدارة بأن تعيين الموظف هو بداية علاقة بينه وبين الجهاز الإدارى يجب أن تحكمها الاعتبارات الموضوعية . وقياس الأداء هو مصدر أساسى فى اتخاذ القرارات بالنسبة للفرد بموضوعية ــ وتظهر الأهداف التى يحققها قياس الأداء على النحو التالى[1] :

(أولا) بالنسبة للمنظمة :

١ ــ النهوض بمستوى العاملين : يعتبر قياس الأداء وسيلة هامة للارتفاع بمستوى العاملين حيث تكشف هذه النظم عن العاملين الذين يحتاجون إلى قدر أكثر من الإشراف والتدريب وعن أولئك الذين لديهم قدرات كامنة أو طموح مما يؤهلهم للتقدم .

٢ ــ تقويم برامج وأساليب شئون العاملين : تعتبر عملية قياس الأداء مقياساً للحكم على مدى سلامة ونجاح الطرق المستخدمة لإدارة شئون العاملين ، فمثلا بالنسبة لعملية اختيار العاملين فإنه لو دلت هذه النظم على أن الذين يحصلون على درجات عالية فى اختبارات التعيين يحصلون على معدلات عالية فى تقديرات الأداء فإن ذلك قد يشير إلى صحة عملية الاختيار . كما تعتبر تقارير الأداء خاصة إذا تضمنت عنصراً بشأن تدريب العامل ومدى فائدته منه أداة موضوعية فعالة لتقويم مدى نجاح نظام التدريب أو فشله . وبذلك يمكن القول بصفة عامة إن نظام قياس الأداء خير أداة لتقدير نتائج وصلاحية برامج إدارة الأفراد .

٣ ــ وضع معدلات لأداء العمل : إن الأخذ بنظام قياس الأداء يستهدف إيجاد مقاييس لمعدلات الإنجاز المطلوب ويتم ذلك فى ضوء دراسة تحليلية للعمل ومستلزماته . ويلاحظ أن نظم قياس الأداء وسيلة لبلورة تفكير الإدارة فيما يختص بمستويات الأداء المطلوبة بالنسبة للوظائف المختلفة .

---

(١) Robert Batson : Employee Evaluation; a review of Current methods-Chicago, 1967
F. A. Nigro : op. cit.

٤ ـ ضمان الحيدة فى إدارة شئون الأفراد :

إن قياس الأداء تكفل الموضوعية فى تنفيذ الخطط الخاصة بشئون العاملين إذ تتخذ أساساً لإجراء حركات النقل لشغل الوظائف المختلفة وكذا إجراء الترقيات بالاختيار أو بالأقدمية ومنح العلاوات العادية والمكافآت التشجيعية إلى غير ذلك من مختلف شئون الأفراد مما يبعد عن المنظمة احتمالات شكوى العاملين من الإدارة لعدم الموضوعية .

٥ ـ الكشف عن احتياجات التدريب :

لقد أصبحت نظم قياس الأداء مع التوسع فى نظام تدريب العاملين أداة هامة فى الكشف عن جوانب النشاط الوظيفى التى تحتاج إلى تزويدهم فيها بالتدريب، فمثلا إذا كشفت الدراسة التحليلية بالنسبة لعنصر « الإلمام بالعمل » إلى أن مستوى كفاية عدد كبير من العاملين فى المنظمة بالنسبة لهذا العنصر دون المتوسط ، فهذه الحالة تفصح عن حاجة هؤلاء العاملين إلى تزويدهم بالدراسات التدريبية العلمية اللازمة فى هذا الخصوص، وبالمثل إذا ما كشفت نظم قياس الأداء عن ضعف مستوى غالبية العاملين بالمنظمة بالنسبة لعنصر معاملة الجمهور فهنا تدعو الحاجة إلى تزويدهم بدراسات تدريبية فى العلاقات العامة .

كذلك تفيد تقارير الكفاية فى الكشف عن بعض مشاكل الإدارة ، فمثلا إذا كانت كفاية غالبية موظفى إحدى المنظمات بالنسبة لعنصر التعاون دون المتوسط فهذه النتيجة قد تفيد وجود خلافات بين العاملين أنفسهم مما يقتضى دراسة هذه الخلافات وتقصى أسبابها والعمل على إيجاد الحلول اللازمة لها .

(ثانياً) بالنسبة للرؤساء :

١ ـ تنمية مقدرة التحليل لدى الرؤساء :

من اليسير على أى رئيس أن يصدر حكمه على موظف ما بأنه حسن أو سيئ . أو ممتاز أو ضعيف دون أن يسأل نفسه لماذا حكم على هذا الموظف بهذه الصفة أو تلك، ولكنه عندما يطلب منه وضع تقرير مسبب عن أداء هذا الموظف وفق عناصر محددة. كما هو الحال فى نظام قياس الأداء فإنه يضطر قبل إصدار حكمه إلى سؤال نفسه لماذا يعتبر موظف ما ممتازاً أو ضعيفاً وهنا يجد نفسه مسوقاً إلى إجراء دراسة تحليلية بشأن أداء الموظف لعمله على ضوء عناصر التقدير المحددة فى النظام المعمول به فى المنظمة .

٢ ـ الارتفاع بمستوى العلاقات بين الرئيس ومرؤوسيه :

تعتبر نظم قياس الأداء خاصة إذا روعى فى وضعها الأسس الموضوعية السليمة وسيلة لزيادة التعارف بين الرئيس ومرؤوسيه وزيادة الألفة بينهم الأمر الذى يعطى للرئيس الفرصة الكاملة لمناقشة مشاكل العمل مع مرؤوسيه .

٣ ـ استمرار الرقابة والإشراف :

إن نظم قياس الأداء تضطر الرئيس المباشر إلى تتبع نشاط مرؤوسيه الوظيفى بصفة دائمة ليتسنى له وضع التقرير الموضوعى عن درجة كفاية كل منهم فى العمل وإذا كانت هذه التقارير تتضمن كفاية الموظف فإن نتائجها تلقى الضوء على مقدرة الرئيس المباشر فى الإشراف والتوجيه .

(ثالثاً) بالنسبة للعامل :

١ ـ إشعار العاملين بالمسئولية :

حيث يدرك الموظف أن نشاطه الوظيفى محل تقويم رؤسائه المباشرين فيجتهد فى عمله ويخلص لكى لا يتعرض لنقله من وظيفته أو حرمانه من مزاياها المالية كالعلاوات والترقيات وإعفائه كلية منها إذا ما كشفت تقاريره عن ضعف كفايته البين .

٢ ـ تحديد مركز الموظف الجديد :

تفيد نظم قياس الأداء فى تحديد مركز الموظف الحديث العهد بالعمل إذ تقضى نظم التوظف بقضائه فترة معينة على سبيل الاختبار وتكليف رئيسه المباشر بتقديم تقارير عنه خلالها بحيث ، إذ ما كشفت هذه التقارير عن صلاحيته لشغل الوظيفة المسندة إليه ثبت فيها أو زود بالتدريب اللازم . كما تساعده هذه النظم على رفع مستوى أداء الفرد وتدعيم مركزه فى عمله .

يبدو لنا ـ إذاً ـ أن نظم قياس الأداء هى أداة أساسية لا غنى للإدارة عنها للرقابة والتوجيه وضمان التشغيل الأمثل للعنصر البشرى . وقد كان الإسلام سباقاً فى تأكيد كل الأهداف السابقة كأساسيات لخلقيات العامل المسلم وسلوكه الاجتماعى ، فقد كان الرسول عليه الصلاة والسلام يحث المسلم على رفع مستوى أدائه لعمله . « إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه » ـ كما كان النظام الإسلامى فى عهد الصحابة يسير على هذه القواعد والخلقيات فها هو ذا الصديق أبو بكر يوجه عامله على الشام بقوله ، إنى قد وليتك لأبلوك وأجربك ، وأخرجك فإن أحسنت رددتك إلى عملك ، وإن أسأت عزلتك . وها هو ذا عمر بن الخطاب يقول عنه بعض رفاقه : « كان علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه فى مهاد واحد .

وسائل قياس الأداء :

وهناك وسيلتان أساسيتان تستطيع بهما الإدارة قياس أداء العاملين فى المنظمة هما :

* **الوسيلة الأولى — القياس على أساس عناصر الكفاية :**

وبمقتضى هذه الوسيلة تضع الإدارة عدة عناصر للكفاية للأداء وتقسم كل منها إلى مستويات يتم قياس الأداء للعاملين بالنسبة لها وذلك على النحو التالى :

الدرجات / العناصر	٩ — ١٠	١١ — ٣٠	٣١ — ٤٨	٤٩ — ٧٠	أكثر من ٧١
المقدرة العلمية	لا يعرف شيئاً عن العمل	معلوماته عن العمل محدودة	معلوماته عن العمل لا توافق المطلوب	يعرف دقائق عمله	يحاول دائماً أن يزيد معلوماته
المواظبة	يتأخر دائماً عن مواعيد العمل	ينبه عليه دائماً بمراعاة مواعيد العمل	يتأخر أحياناً	يواظب دائماً على مواعيد العمل	يبقى فى مكتبه بعد المواعيد .

ومن أهم المشكلات التى يثيرها ذلك الأسلوب مشكلة تعريف عناصر الكفاية فى الآداء وتفهم الرؤساء لها : أما المشكلة الثانية فهى كيفية ضمان الموضوعية فى تقيم العاملين بالنسبة لهذه العناصر :

* **الوسيلة الثانية للقياس على أساس معدلات الأداء :**

ويقوم ذلك الأسلوب على أساس وضع معدلات للأداء إما كمياً أو تقديرياً يتم تقسيم الآداء الفعلى للعاملين على أساسها ، ومن أمثلة ذلك :

(١) المعدلات الكمية (مثال)

	العنصر	المعدل النمطى (المعيارى)
١	ملء بطاقات فى السجل	البطاقات يتم ملؤها بمعدل ٧٠ فى الساعة .

(ب) المعدلات التقديرية (مثال)

٢	تقديم بيانات موضوعية عن الاحتياجات المالية للإدارات المختلفة .	التعامل بمهارة مع رؤساء الإدارات وكسب ثقتهم وعدم تلقي أى شكوى من هؤلاء فى حقه .

ويتضح لنا من المثال السابق (ا ، ب) أن معدلات الأداء لا يمكن أن تكون كلها من النوع الموضوعى ، بل لا بد من وجود أنشطة تقوم على التقدير الشخصى للأمور والذى لا يمكن قياسه مادياً ووضع معدلات نمطية له .

اختيار وتنفيذ الأسلوب الملائم :

وعادة يجمع اختيار وتنفيذ الأسلوب الملائم بين الأسلوبين السابقين وفى أى الأحوال يجب أن يقوم ذلك على الخطوات التالية :

أولاً : تحديد الأسلوب الملائم ووضع أهدافه وشرحه للعاملين والرؤساء .

ثانياً : توجيه الرؤساء المباشرين حتى يقوموا بجمع البيانات الخاصة بالأسلوب الذى تم اختياره طوال فترة القياس (عام مثلا) حتى يتم وضع التقرير على ضوء هذه المعلومات .

ثالثاً : معالجة مشكلات الأداء مع العاملين قبل وضع التقدير النهائى .

ويجب أن تقوم إدارة الأفراد بدور أساسى فى شرح ذلك النظام وتعريف الرؤساء بمسئولياتهم فى إعداده على أسس موضوعية مع موالاة ذلك النظام بالمراجعة المستمرة التى تضمن إدخال التعديلات المناسبة عليه .

النظام المصرى فى قياس أداء العاملين :

عرفت مصر نظام تقارير العاملين منذ سنة ١٨٨٣ ، إذ قضى الأمر العالى فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ بأن تتم الترقيات بناء على قرار لجنة إدارية من واقع تقارير سنوية يعدها رؤساء الإدارات[١] .

وفى ٢ ديسمبر سنة ١٨٩٢ تغير النظام السابق بصدور أمر عال ينص على أن تعطى الترقيات والعلاوات بمعرفة ناظر الديوان (الوزير) بناء على طلب رئيس المصلحة وبذلك أصبحت الترقيات تتم وفق أهواء الرؤساء ، وظل الحال كذلك حتى صدور قانون التوظف ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى أخذ بنظام التقارير .

---

(١) إبراهيم الديرى – مرجع سابق .

وأوجب نظام تقارير الكفاية الذى أخذ به قانون التوظف ٢١٠ لسنة ١٩٥١ العلنية المطلقة للتقارير السنوية . إلا أن التجربة العلمية لهذه العلانية المطلقة أتت بعكس النتائج المرجوة ، وتعرض النظام لنقد شديد مما أدى إلى العدول عنه إلى نظام السرية المطلقة لذلك ، وفى عام ١٩٥٣ صدر القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ بتعديل نظام تقارير الكفاية إلى الأخذ بالسرية المطلقة وشمولها لغاية الدرجة الثالثة باعتبار أن الترقيات إلى الدرجة الثانية وما يعلوها تتم بالاختيار . وكان التقدير بدرجات قدرها مائة درجة واعتبار الموظف ضعيفاً إذا لم يحصل على أربعين درجة مع دراسة إمكان نقل الموظف من وظيفته التى يشغلها أو بالنسبة لبقائه فى الوظيفة العامة أو إعفائه منها، كما نص النظام على تخويل المدير المحلى أو رئيس المصلحة إبداء ملاحظتهما على تقرير الرئيس المباشر ثم العرض على لجنة شئون العاملين لتسجيل تقدير الكفاية وإلا فيكون للجنة تقدير درجة الكفاية التى يستحقها الموظف ويكون تقديرها نهائياً .

وقد صدر القانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٧ معدلا نظام التقارير كما يلى :

١ — احتفظ للتقارير بسريتها كقاعدة عامة مع وجوب إعلانها فقط بالنسبة للموظف ضعيف الكفاية لتنبيهه بوجوب تدارك أسباب ضعف كفايته .

٢ — العودة إلى التقدير الوصفى للكفاية بمراتب: ممتاز أو جيد أو مرض أو ضعيف ،مع الأخذ بتقدير الكفاية ابتداء بالأرقام كالوارد بنموذج تقدير الكفاية واكتفى بأن يكون التقدير العام بالمراتب السابقة.

٣ — لم يعد دور لجنة شئون العاملين مجرد تسجيل تقديرات الرؤساء للكفاية إذا لم توجد ثمة ملاحظات عليها وإنما خولت تقدير الكفاية نهائياً .

٤ — ضرورة تسبيب تقدير الكفاية بالنسبة لتقديرى ضعيف وممتاز ، وذلك كعاصم من الشطط فى التقدير .

أما النظام المتبع الآن فهو نتيجة العديد من التجارب والدراسات التى تمت فى هذا الصدد والتى أوصلت إليه[١] وبمقتضى ذلك النظام يخضع جميع العاملين من وظائف الدرجة الثانية عشرة لغاية وظائف الدرجة الثالثة لذلك النظام حتى المستوى الثانى . وتتحدد درجات التقدير على ضوء الدرجة النهائية وهى (١٠٠) على الأساس التالى :

(ا) ضعيف أقل	من ٣٠	درجة
(ب) دون المتوسط	من ٣٠ — ٤٩	»
(حـ) متوسط	من ٥٠ — ٧٤	»
(د) جيد	من ٧٥ — ٩٠	»
(هـ) ممتاز	أكثر من ٩٠	»

---

(١) القرار الجمهورى رقم (٤٧٢٩) لسنة ١٩٦٦ — إعداد التقارير السنوية عن العاملين المدنيين بالدولة — المعدل بالقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

ويقوم الرئيس المباشر بتحرير التقرير ثم يقوم رئيس المصلحة أو وكيل الوزارة بمراجعته لاعتماده أو تعديله (مع ذكر الأسباب فى حالة التعديل) ثم يعرض على لجنة شئون الأفراد لاعتماده نهائياً أو تعديله بناء على قرار مسبب . ويحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعف أو تقديرات متتاليان بدرجة دون المتوسط من العلاوة الدورية ومن الترقية (١).

وأجاز النظام أن يقوم الرئيس بتوضيح (كتابة) نقط الضعف فى تقرير المرؤوس الذى تكون تقديراته ضعيفاً أو دون المتوسط .

وقد تم اعتماد نماذج للتقارير السنوية على النحو التالى :

١ — النموذج الأول ، خاص بمجموعة الوظائف الإدارية والتنظيمية .

٢ — النموذج الثانى ، خاص بمجموعة الوظائف التخصصية .

٣ — النموذج الثالث ، خاص بمجموعة الوظائف الفنية .

٤ — النموذج الرابع ، خاص بمجموعة الوظائف الكتابية .

٥ — النموذج الخامس ، خاص بمجموعة وظائف الخدمة المعاونة .

ويحتوى كل تقرير فى النماذج الخمسة على عناصر رئيسية وكل عنصر منها ينقسم إلى عناصر فرعية . يأخذ كل عنصر رئيسى وزناً خاصاً به من المجموع النهائى وهو (١٠٠ درجة) على أن يتم إعطاء كل عنصر فرعى داخل العنصر الواحد الرئيسى تقدير مبدئى متساو (إذا كان العنصر الرئيسى يتكون من أربعة عناصر فرعية يكون لكل منها تقدير مبدئى هو ٥٠ درجة) ، ثم يحول التقدير المبدئى إلى تقدير نهائى لاستخلاص نسبته .

(مثال) العناصر الرئيسية فى الوظائف التخصصية هى :

١ — أداء واجبات العمل	٥٠ درجة
٢ — الاستعداد الذاتى والقدرة	٣٠ درجة
٣ — الصفات الشخصية والأخلاق	٢٠ درجة

وحيث إن العنصر الأول يتكون فى التقدير من ٦ عناصر فرعية هى :

كمية الإنتاج ، جودة الإنتاج ، الاهتمام بالعمل ، استخدام مواد العمل — استعمال الوقت الرسمى ، مدى الاستفادة من التدريب :

فيكون المجموع المبدئى لعنصر أداء الواجبات سو ٣٠٠ درجة ر ٦ عناصر فرعية × ٥٠ درجة) على

---

(١) العامل الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بتقدير ضعيف يحال إلى لجنة شئون العاملين إذا تبين لها من فحص حالته أنه يستحق النقل لوظيفة أخرى قررت نقله وإلا اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة .

أساس أن كل عنصر فرعي يتكون من عدة صفات لكل منها تقدير نسبي يساوى عشر درجات :

فإذا حصل الفرد على تقدير مبدئى ٢٠٠ درجة بالنسبة للعنصر الرئيسى (أداء واجبات العمل) يمكن معرفة التقدير النهائى بالنسبة لهذا العنصر على النحو التالى :

$$\frac{٢٠٠}{٣٠٠} \times ٥ = ٣٣,٣ \text{ درجة :}$$

وذلك بقسمة مجموع ما حصل عليه فى التقدير المبدئى وضرب خارج القسمة فى الوزن النسبي للعنصر الرئيسى .

ويمكن أن نقدم نموذج تقرير الكفاية الأول (أى للوظائف الإدارية والتنظيمية) مع ملاحظة الآتى :

١ — القسم الأول فى التقرير يتشابه بالنسبة لجميع نماذج تقارير الكفاية :

٢ — القسم الثانى فى التقرير يتشابه بالنسبة لجميع نماذج تقارير الكفاية ، ولكن لا يوجد أصلا بالنسبة لنموذج تقارير الكفاية لوظائف الخدمة المعاونة .

تقدير كفاية العاملين (الوظائف الإدارية)

القسم الأول

بيانات شخصية من واقع سجل الخدمة تملأ بمعرفة إدارة شئون العاملين :

فترة التقرير ____________________

الاسم ____________________

الإدارة العامة __________ إدارة __________ قسم __________

الوظيفة ____________________

تاريخ الميلاد ____________________

تاريخ الالتحاق بالخدمة ____________________

تاريخ شغل الوظيفة الحالية ____________________

مدة العمل فى القسم الحالى ____________________

مدة العمل مع الرئيس المباشر الحالى ____________________

مدة العمل مع المدير المحلى الحالى ____________________

هل توقعت جزاءات خلال فترة التقرير __________ بيانها __________

____

____

القسم الثانى

بيانات يضعها العامل عن نفسه

١ – بين طبيعة الأعمال التى قمت بها خلال فترة التقرير ، وكذلك الأعمال البازرة التى تقترح أن توضع فى الاعتبار عند وضع التقرير عنك مع ذكر ما يؤيد ذلك .

٢ – بين أهم الصفات التى تعتقد أنك تتميز بها فى أدائك لعملك وترى أن توضع فى الاعتبار عند وضع التقرير عنك :

٣ – وضح المجالات التى دربت عليها خلال فترة وضع التقرير .

٤ – اذكر بيانات أخرى تعاون فى وضع التقرير عنك وترى إضافتها .

ماقبله

القسم الثالث
الوظائف الإدارية والتنظيمية

عناصر التقدير

عناصر التقدير	التقدير	ملاحظات
(ا) أداء واجبات العمل	—	
مجموع الدرجات	—	
١ ـ كمية الإنتاج .	—	
* أداء كامل لكافة واجبات العمل .	—	
* ينجز كمية كبيرة من العمل .	—	
* إنتاج عادى .	—	
* أداء قليل وغير منتظم .	—	
* إنتاج كاف	—	
٢ ـ جودة الإنتاج :		
* أداء متقن ولا يخطئ مطلقاً .	—	
* أداء صحيح ونادراً ما يخطئ .	—	
* إنتاج يتم عادياً .	—	
* كثير الأخطاء .	—	
* مهمل وغير دقيق .	—	
٣ ـ الاهتمام بالعمل :		
* على استعداد دائماً لبذل كل طاقته فى العمل فى كل وقت .	—	
* يبذل مجهوداً كبيراً فى أداء عمله .	—	
* يعطى المجهود المعتاد فى أداء العمل .	—	
* يميل إلى التراخى ويضن ببذل المجهود .	—	
* كسول وغير مستعد لبذل أى نشاط .	—	
٤ ـ استعمال وقت العمل الرسمى :		
* يكرس وقت العمل الرسمى دائماً لأداء العمل.	—	
* يحسن استخدام وقت العمل الرسمى فى إنجاز العمل .	—	
* يقضى وقت العمل الرسمى فى أداء عمله	—	
عادة .	—	
يستخدم قدراً ضئيلا من وقت العمل الرسمى فى أداء عمله .	—	

بعده

ملاحظات	التقدير	عناصر التقدير
	—	• يقضى وقت العمل الرسمى فى مسائل لا علاقة لها بعمله ويعطل زملاءه .
		٥ — مدى الاستفادة من التدريب :
	—	• استفادة كاملة بنقلها بفاعلية إلى عمله والمحيطين به .
	—	• استفادة من التدريب فى أداء عمله فقط .
	—	• تغير ملحوظ فى عمله ولكنه أقل من المتوقع
		٦ — القدرة الإشرافية *
	—	• يدرب مرؤوسيه ويحفزهم على الأداء السليم
	—	• يؤدى المرؤوسون عملهم جيداً بإرشاده له .
	—	• علاقته بمرؤوسيه رسمية وفى حدود التعليمات.
	—	• غير قادر على التجاوب مع مرؤوسيه .
	—	• لا يهتم بمرؤوسيه ويفقدهم الرغبة فى العمل
		٧ — مدى إمكانيات التقدم :
	—	• سريع التجاوب ويتقدم بسرعة فى عمله .
	—	• يتعلم بسرعة وفقاً للتوجيهات .
	—	• يحتاج إلى شرح تفصيلى متكرر .
	—	• يحتاج إلى شرح تفصيلى وتدريب على العمل .
	—	• ليس لديه قابلية للتقدم .
		(ج) الصفات الشخصية والأخلاق :
		مجموع الدرجات
		٨ — الاتصال بالجمهور :
	—	• يبادر إلى خدمة الجمهور ويقدم له كافة التسهيلات اللازمة .
	—	• يقدم الخدمة للجمهور بكل جهده .
	—	• يؤدى الخدمة للجمهور فى حدود المطلوب منه فقط .
	—	• يتباطأ فى تقديم الخدمة للجمهور بدون مبرر .
	—	• سلوكه مكدر .
		١٠ — مدى تقبله النقد :

بعده

* تملأ فقط عن العاملين الذين يشغلون وظائف إشرافية .

ما قبله

عناصر التقدير	التقدير	ملاحظات
• مستعد دائماً لتقبل النقد بصدر رحب ويستجيب للأفكار البناءة ويعترف بخطئه .	—	
• يقبل النقد دائماً ولا يستجيب له عادة .	—	
• يقبل النقد . لا يستجيب له .	—	
• لا يتحمل النقد ويرفض قبوه .	—	
• يثور ويغضب عند توجيه أى نقد .	—	

نظام قياس أداء العاملين فى القطاع العام :

وقد نظم القانون (رقم ٦١ لسنة ١٩٧١) كذلك نظم قياس إدارة العاملين فى منظمات القطاع العام وفق القواعد الآتية :

* يحرر عن كل عامل تقرير دورى شاملا لإنتاجه وسلوكه وتدريبه وتقدير كفايته بدرجة ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف وتعد التقارير على النماذج وطبقاً للأوضاع التى يقررها مجلس إدارة المؤسسة (المادة ١٣) .

* ويخضع لنظام التقارير الدورية جميع العاملين عدا أعضاء مجلس الإدارة والعاملين الشاغلين لوظائف من الفئة الثانية وما يعلوها (المادة ١٤) .

* ويعد التقرير الدورى كتابة بواسطة الرئيس المباشر ويقدم عن طريق مدير الإدارة المختص بعد إبداء رأيه كتابة عليه ويعرض التقرير على لجنة شئون العاملين لتقدير درجة الكفاية التى تراها (المادة ١٥)

* ويخطر العامل بالتقرير المقدم عنه إذا ما قدرت كفايته بدرجة دون المتوسط أو أقل ، بأسباب هذا التقرير ، ، وله الحق فى التظلم كتابة خلال أسبوعين من تاريخ إخطاره إلى رئيس مجلس الإدارة ، على أن يفصل فى التظلم ويكون قراره فيه نهائيًّا (المادة ١٣) .

* ويجوز بقرار من مجلس الإدارة نقل العامل الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط إلى عمل آخر يتلاءم مع استعداده ، وإذا قدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف جاز تخفيض وظيفته مع تخفيض مرتبه بما لا يجاوز الربع .

* فإذا قدم عنه التقرير الثالث بدرجة ضعيف جاز إنهاء خدمته بقرار من مجلس الإدارة (المادة رقم ١٧) .

ونلاحظ أن نظام قياس أداء العاملين فى منظمات القطاع العام يتيح للإدارة حرية تصميم النظام الذى يلائمها ، وذلك بخلاف الوضع فى المنظمات الحكومية حيث تم تصميم ذلك النظام بشكل نمطى وهذا شيء طبيعى حيث تعد جميع المنظمات الحكومية وحدة واحدة – بينما تختلف طبيعة العمل والوظيفة فى منظمات القطاع العام .

وتتفاوت عناصر التقدير المستخدمة من منظمة إلى أخرى حسب أحوال العمل فى كل منها . ولكن يرى أحد المتخصصين فى إدارة الأفراد فى مصر أن أهم عوامل قياس الأداء هى [1] :

١ – الاستعداد الشخصى : ويقصد به مدى استعداده للقيام بواجباته دون توجيه أو تنبيه .

٢ – إمكانية الاعتماد على العامل : يقصد بذلك التعرف على مدى استعداد الشخص لبذل مجهود أكبر كذلك استعداده لتقبل توجيهات رؤسائه .

٣ – الإنتاجية : ويقصد بها كمية الجهد التى يبذلها فى عمله فى فترة معينة إذا أمكن قياس ذلك الجهد .

---

(١) د عاطف محمد عبيد : إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية – القاهرة ١٩٧٠ – صفحات ٢٥٦ – ٢٥٧ .

الفصل التاسع

التغيرات الوظيفية

تعريف :

المقصود بالتغييرات الوظيفية جميع التعديلات فى مركز العاملين . وبعض هذه التعديلات يكون مرغوباً فيه من العاملين ، بينما البعض ليس كذلك . وتشمل هذه التعديلات العديد من التغيرات التى تصاحب الفرد منذ التحاقه بالعمل والتى تكون شيئاً طبيعياً فى الحياة الوظيفية لأى فرد . ومن هذه التغييرات ما يتعلق بدخل الفرد من الوظيفة كالعلاوات الدورية ، ومنها ما يتعلق بدخله ومركزه الوظيفى معا كالترقيات ، وهذا النوع من التغييرات يكون بالطبع من النوع المرغوب فيه من العاملين والذى يسعون إلى تحقيقه .

بينما هناك نوع آخر يشمل العقوبات التى توقعها الإدارة ، فهو من التغيرات التى تمثل أمراً غير مرغوب فيه بالطبع . وأخيراً هناك تغييرات وظيفية تهدف منها الإدارة إلى زيادة إفادتها من العاملين ، وهى ما يتم بواسطة النقل .

ويمكن تركيز تلك التغييرات فى :

- العلاوات الدورية .
- الترقيات .
- النقل .
- التنزيل (Demotion)

واتخاذ القرارات فى مثل هذه الأمور يقع فى صميم اختصاص إدارة الأفراد ، إلا أن طبيعة هذه القرارات وبالذات بكونها ذات تأثير خطير على معنويات العاملين يجعل من المناسب عدم انفراد إدارة الأفراد بالبت فيها ، وقد راعت نظم العاملين فى كثير من الدول ضرورة إشعار العاملين بالطمأنينة بالنسبة للقرارات الخاصة بالتغيرات الوظيفية ، ففى مصر نص نظام العاملين (٥٨ لسنة ١٩٧١) فى الباب الرابع على تكوين لجان شئون العاملين من ثلاثة أعضاء على الأقل من المديرين الذين يصدر قرار اختيارهم من رئيس المنظمة ، على أن يتولى المسئول عن شئون العاملين أعمال سكرتارية اللجنة دون أن يكون له صوت معدود فى المداولة .

وتختص هذه اللجان بالنسبة لكافة العاملين حتى المستوى الأول بما يلى :

١ — التعيين .
٢ — الترقية .

٣ — النقل .   ٤ — منح العلاوات .

وترسل اللجنة اقتراحاتها إلى الإدارة لاعتمادها فإذا لم تعتمد خلال شهر ولم تبد اعتراضها عليها اعتبرت نافذة ، أما إذا اعترضت الإدارة خلال هذه المدة فعليها أن تبدى هذا الاعتراض كتابة وللجنة أن تتمسك برأيها وتحيل الأمر إلى الإدارة لاتخاذ القرار النهائى ونص نظام العاملين فى القطاع العام كذلك (قانون ٦١ لسنة ١٩٧١) على تكوين هذه اللجان كذلك فى شركات ومؤسسات القطاع العام بنفس الشروط وبنفس الاختصاصات (إلا أنه قد نصت اللائحة على أن يكون من بين أعضاء اللجنة واحد من أعضاء اللجنة النقابية إن وجدت) .

والحكمة هنا واضحة فى ضمان أكبر قدر من الموضوعية فى البت فى هذه الأمور التى تمس مباشرة مصالح العاملين واستقرارهم النفسى . كما أن تكوين هذه اللجان يضمن سريان الإحساس بعدم التحيز بين العاملين . وبالطبع يتوقف الأمر على مدى نجاح إدارة الأفراد فى وضع النظام السليم للتغييرات الوظيفية ونجاحها كذلك فى تطبيقه .

العلاوات الدورية :

تختلف العلاوات الدورية عن الترقيات — الترقية هى انتقال الموظف إلى وظيفة فى مستوى (درجة أعلى) فى حين أن العلاوة الدورية هى زيادة فى أجره أو راتبه دون ما يصاحب ذلك انتقال وظيفى .
ويثار بخصوص العلاوات الدورية التساؤل عن الأساس الذى تمنح وفقاً له هذه العلاوات ؟ هل تكون الأقدمية المطلقة هى أساس منح العلاوات الدورية أم أنه من المفيد إضافة عنصر كفاءة الأداء كذلك [1]؟.

فالأقدمية المطلقة تضمن قدراً أكبر من الموضوعية وتبعد عن المنظمة الإحساس بالتحيز .ولكنها فى نفس الوقت تفقد الإدارة إمكانية استخدام نظام العلاوات الدورية فى التحفيز وتوجيه العمل ، لذا يكون من المرغوب فيه عادة الجمع بين الأقدمية ومستوى الأداء ، إلا أن نظام العاملين فى المنظمات الحكومية المصرية قد رأى أن تكون العلاوات الدورية على أساس الأقدمية المطلقة فقط — فقد نصت المادة ١٨ من نظام العاملين ٥٨ لسنة ١٩٧١ بمنح العاملين علاوة دورية مرة كل سنة (فى أول يناير) وبالنسبة للعاملين الجدد بعد سنتين من تاريخ الالتحاق بالعمل . إلا أن نظام العاملين قد أتاح للإدارة منح علاوة تشجيعية مرة كل سنتين تعادل العلاوة الدورية إذا كانت كفاية العامل قد تحددت بتقدير ممتاز فى العامين الأخيرين وبشرط ألا يمنح هذه العلاوة التشجيعية أكثر من ١٠ ٪ من العاملين فى كل فئة

---

(١) F.A. Nigro op. cit., pp. 130-133.

وظيفية ، وتختص باقتراح منح هذه العلاوة « لجنة شئون العاملين » .

أما فى القطاع العام ، فقد راعى نظام العاملين (٦١ لسنة ١٩٧١) أن تستخدم الإدارة نظام العلاوات الدورية كأداة هامة من أدوات الحوافز والتوجيه ، فنصت اللائحة أن مجلس إدارة الشركة هو الذى يقرر أساساً مبدأ منح العلاوة الدورية كل سنة حسب المركز المالى للشركة وما تحققه من أهداف. وفى حالة تقرير مبدأ المنح يكون ذلك طبقاً لما يلى[1] (م ٢٤) .

١ — النسبة المقررة للعاملين الحاصلين على تقدير امتياز ، أو جيد .

٢ — نصف هذه النسبة للحاصلين على تقدير متوسط .

٣ — انقضاء سنة على منح العلاوة الدورية السابقة أو سنتين بالنسبة للعاملين الجدد .

والمسألة الثانية ، المرتبطة بموضوع العلاوات الدورية ، هى مقدار هذه العلاوات وهل تتساوى من مستوى إلى آخر ، أم تختلف وهناك رأى يرى ضرورة منح علاوات مرتفعة فى الدرجات الدنيا مع تقليلها فى الدرجات العليا لتفاوت الدخول والعمل على تقليل التفاوت بين الدخول . ويرى رأى آخر العكس على أساس ارتفاع متطلبات الإنفاق الاجتماعى لشاغلى الدرجات العليا . وقد أخذت نظم العاملين فى مصر بالرأى الثانى على ما يبدو . ففى القطاع الحكومى تبدأ العلاوات الدورية بتسعة جنيهات سنوية لتصل إلى ٧٥ جنيهاً سنوياً فى أعلى المستويات . وفى القطاع العام تبدأ هذه العلاوة باثنى عشر جنيهاً وتصل إلى ٧٢ جنيهاً سنوياً .

الترقية :

برغم اهتمام العاملين بالعلاوات الدورية إلا أن الترقية تعد أكثر أهمية بالنسبة لهم فى الأجل الطويل على الأقل . والترقية عادة ما تصاحبها زيادة فى الأجر أو الراتب ، إلا أن هذا ليس ضرورياً ، المهم هو ارتفاع المستوى الوظيفى للفرد ، ونظم الترقية لذلك تعتبر من أهم مصادر الاستقرار النفسى للعاملين وتثير نظم الترقية — فى العادة — مشكلتين رئيسيتين يجب أن تعمل إدارة الأفراد على حلهما هما :

• المشكلة الأولى :

هل تتبع سياسة الترقية من الداخل (Within promotion) أى الاعتماد على العاملين داخل المنظمة لشغل الوظائف الأعلى .

ونلاحظ أنه هناك فوائد كثيرة تحققها الترقية من الداخل من أهمها خلق الإحساس بالطمأنينة

---

(١) يعتمد قرار منح العلاوة من مجلس إدارة المؤسسة الذى يتعقد برئاسة الوزير المختص .

والاستقرار لدى العاملين ، وهذا ما يساعد على توثيق علاقاتهم بالمنظمات التى يعملون فيها .

ولكن من زاوية أخرى ، أن السماح بالترقية إلى وظائف المنظمة من منظمات أخرى فى الجهاز الإدارى قد يكون له فوائد كثيرة منها على سبيل المثال[١] :

١ — إفساح مجال حصول المنظمة على خبرات متنوعة قد لا تتوفر فى المنظمة .

٢ — إعطاء الإدارة مرونة فى الحصول على حاجتها من العاملين فى الوظائف العليا .

٣ — عدم إغلاق المنظمة وتفتحها على المجتمع وخبراته .

٤ — خلق إحساس بالمنافسة بين العاملين فى المنظمة مما يؤدى إلى بذلهم جهوداً دائمة لرفع كفاءتهم .

ومهما كانت الأوضاع فإنه من الضرورى أن تقوم سياسة الإدارة فى هذا الصدد على قواعد مرنة أساسية هى :

* عدم تخطى خبرات العاملين داخل المنظمة بأى حال وتعيين بعض الأفراد من خارجها لوظائف عليا فى حين يوجد فى المنظمة وبين العاملين فيها من هو أكثر كفاءة .

* عدم إشعار العاملين فى المنظمة أن الإدارة لم تبذل كل جهودها لتنمية كفاءتهم ومن ثم إعطائهم الفرصة الكاملة للترقية .

هذا يعنى باختصار ، أن برنامج الترقية يجب أن يستند على إمكانية تقييم مهارات العاملين وإمكانيات الأفراد فى المنظمة .

* المشكلة الثانية :

وهذا يأخذنا إلى المشكلة الثانية وهو الأسلوب الملائم لتقرير الترقية — هل تعتمد الإدارة على أقدمية العاملين المطلقة ؟ أم تعتمد على الكفاءة ؟ لقد سبق وألمحنا إلى مزايا وعيوب نظم الأقدمية والكفاءة ، ونلخص ذلك مرة أخرى فى الشكل التالى حيث نضع ستة أهداف مطلوب تحقيقها من برنامج الترقية لتقرير مدى تحقيق كل هدف منها بالنسبة لأسلوب الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار .

---

(١) أوصت لجنة فولتون بتطعيم الخدمة المدنية بكفاءات حتى من خارج الجهاز الإدارى من وقت لآخر أسوة بالمعمول به فى الولايات المتحدة الأمريكية .

الأسلوب أهداف مطلوب تحقيقها فى برنامج الترقية	الترقية بالأقدمية	الترقية بالاختيار
ـ استقرار الموظف .	V	
ـ الحصول على أكفأ الأفراد للوظائف الأعلى .		V
ـ تحفيز الأفراد .		V
ـ الموضوعية فى الاختيار .	V	
ـ تنمية العلاقات الإنسانية فى المنظمة .	V	
ـ الاحتفاظ بالكفاءات وعدم تركها للعمل .		V

ونلاحظ من الشكل السابق صعوبة تقرير أى الأساليب أكثر ملاءمة لذا يكون برنامج الترقية ـ فى العادة ـ جامعاً لكلا الأسلوبين . وفى نظام العاملين بالمنظمات الحكومية فى مصر ـ تكون الترقية إلى الوظائف التى يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ جنيهاً وما يعلوها بالاختيار ، وبالأقدمية فى الوظائف الأخرى (م ١٥) .

وبالنسبة للترقية بالاختيار فشروط تحقيقها هى :

(ا) أن يكون العامل من الحاصلين على تقدير ممتاز فى السنتين الأخيرتين .

(ب) التقيد بالأقدمية إذا تساوت الكفاية .

(حـ) أن يجتاز العامل المرقى بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها .

(د) أن يستوفى المدة المقررة للترقية فى الدور العام للأجور .

(هـ) بالنسبة للعامل المنقول حديثاً للمنظمة أن يكون قد أمضى سنة على الأقل فى خدمتها .

النقل

هو الانتقال من وظيفة إلى أخرى دون ارتفاع فى المستوى الوظيفى ، أى أن النقل هو تغيير أفقى فى حين أن الترقية تغيير رأسى . ويستخدم النقل فى تحقيق بعض الأغراض التى منها :

١ ـ النقل يمكن أن يكون وسيلة هامة للتدريب (كما ستلاحظ فيما بعد) .

٢ ـ النقل قد يكون نتيجة تغير التنظيم الإدارى أو تعديل الاختصاصات .

٣ ـ النقل قد يكون وسيلة لإعادة النظر فى توزيع بعض العاملين الجدد بقصد زيادة إفادة المنظمة منهم .

٤ ـ النقل قد يستخدم لتخفيف الضغط على بعض الأقسام أو الإدارات فى بعض المواسم (إدارة

المشتريات فى موسم معين مثلا قد يتم نقل بعض العاملين إليها من إدارات أخرى بصفة مؤقتة) دون ما تضطر المنظمة إلى تعيين أفراد جدد .

٥ — النقل يستخدم أحياناً لتخفيف التوتر بين رئيس ومرؤوس بنقل المرؤوس إلى قسم أو إدارة أخرى .

٦ — النقل قد يستخدم كذلك لإجابة مطالب شخصية لبعض العاملين (وجود الزوجة فى مكان عمل زوجها فى فرع للمنظمة مثلا أو فى منطقة جغرافية واحدة) .

٧ — النقل يستخدم أحياناً كإجراء تأديبى لبعض العاملين .

ونلاحظ أنه بالنسبة للمنظمات الحكومية ، يوجد نوع آخر من النقل هو النقل من منظمة إلى أخرى ، وقد أجازته لائحة العاملين بالحكومة المصرية (م ٢٦) بل وأجازت النقل من الحكومة إلى القطاع العام وذلك بشرط موافقة وزير الخزانة وبشرط توافر شرطين أساسيين هما :

(ا) أن يكون العامل المنقول مستوفياً لمواصفات الوظيفة المنقول إليها .

(ب) أن يكون زائداً عن حاجة العمل فى المنظمة التى يعمل بها (وتلغى فى هذه الحالة وظيفته من ميزانيتها أو تنقل إلى الجهة المنقول إليها) .

كما أجازت اللائحة جواز النقل المؤقت (الانتداب) وذلك لمدة سنة قابلة للتجديد .

أما بالنسبة للقطاع العام فى مصر فيجوز النقل من شركة إلى أخرى أو من شركة إلى الحكومة بقرار من رئيس مجلس الإدارة بعد عرض الأمر على لجنة شئون العاملين إذا كان النقل إلى خارج المنظمة وبموافقة الوزير إذا كان العامل المنقول من أعضاء الإدارة العليا ، كما أجازت اللائحة جواز ندب العاملين لمدة سنة قابلة للتجديد .

العقوبات :

قد يتعرض العامل إلى توقيع بعض العقوبات عليه إذا ما خالف التعليمات التى تضعها الإدارة وبعض هذه العقوبات يؤدى إلى تغيير فى المركز الوظيفى للموظف . ومن الضرورى أن تضع كل منظمة مجموعة من « تعليمات العمل » التى يجب على جميع العاملين احترامها . وتكون مخالفة التعليمات سبباً أساسياً لتوقيع العقوبات . التى تمثل تغييراً سيئاً لمن توقع عليه ، وهناك أسباب كثيرة لوقوع مثل هذا التغيير غير المرغوب فيه منها :

١ — عدم قدرة الإدارة على شرح تعليمات ونظام العمل الذى تضعه للعاملين فى المنظمة ، فعدم إطاعة تعليمات العمل قد ترجع فى حالات كثيرة إلى عدم فهم العاملين لها . ويؤدى هذا إلى إساءة تفسيرها بواسطة العاملين وعدم تقدير دوافع الإدارة من إعلانها لهذه التعليمات .

٢ – إساءة تطبيق الرؤساء للتعليمات واعتبارها سلاحاً للإرهاب وتخويف للعاملين ليس وسيلة فعالة لجذب الأفراد وجماعات العمل نحو أهداف وسياسات المنظمة .

٣ – التكوين الخاص لشخصية بعض الأفراد والذى يجعلهم (مشاغبين) بطبيعتهم إذ أن بعض الأفراد يظهرون ميلا لمعارضة تعليمات الإدارة ومحاولة تحديها بكل الوسائل الممكنة .

إن الإدارة ، عليها أولا أن تبحث مثل الأسباب السابقة وتحاول إزالتها حتى يمكن تحقيق الانتظام الضرورى فى العمل . ولكن إذا ظهرت مخالفة مقصودة بعد ذلك لنظام العمل فليس أمام الإدارة إلا أن تلجأ إلى تطبيق العقوبات اللازمة حرصاً على مصلحة العمل .

وهناك قواعد نظرية عامة يجب أن تأخذ بها إدارة الأفراد فى تطبيق العقوبات الإدارية ومن أهمها .

١ – ضرورة شرح التعليمات ونظام العقوبات الإدارية بأسلوب واضح دقيق لجميع العاملين .

٢ – توخى العدالة فى تطبيق العقوبات الإدارية على جميع العاملين دون تمييز لأى أسباب غير موضوعية . إن شعور العاملين بأن نظام العقوبات الإدارية يطبق على الجميع بلا استثناء يجعل قبولهم له أكثر مما لو شعروا بتفرقة غير موضوعية فى المعاملة .

٣ – تنظيم عملية تقرير وتحقيق العقوبات الإدارية بحيث تقوم على الحقائق والإثباتات ، وتوقيع العقوبات الإدارية لا يجب أن ينبع من التقديرات الشخصية للرؤساء وحكمهم على مرؤوسيهم . بل يجب أن تكون العقوبة الإدارية مبنية على تحقيق موضوعى يستند على الإثباتات الحقيقية ، وهذا يتحقق عن طريق نظام معلن فى تقرير المخالفة وملخص للوقائع والحقائق المتعلقة بها وتحقيق هذه الحقائق ومراجعة دقيقة لمن ارتكب المخالفة بقصد إبراز وعرض وجهة نظره الخاصة .

٤ – منح سلطات توقيع العقوبات الإدارية إلى مراكز رئيسية فى إدارة المنظمة إذ لا يجب أن يكون لجميع الرؤساء بلا استثناء وعلى كافة المستويات سلطة توقيع العقوبات الإدارية . وأن تخويل مراكز قيادية بذاتها سلطة اعتماد العقوبة يعطى لها صفة الخطورة التى تستحقها ويبعدها عن أن تكون أسلوب (إرهاب) فى أيدى بعض الرؤساء .

الفصل العاشر

التدريب والتنمية الإدارية

التعريف والأهمية :

« التدريب والتنمية الإدارية – هى البرامج التى تستهدف رفع كفاءة الموظف العام عن طريق تزويده بالمهارات أو الثقافة أو المعلومات التى تزيد فى درجة إلمامه بواجبات الوظيفة أو ترفع مستوى إحساسه بأهمية الوظيفة أو تنمى اهتمامه بالوظيفة أو عن طريق كل هذه معا » .

الواقع أن التدريب والتنمية الإدارية لا يقل فى أهميته – كجزء من النشاط الإدارى – عن أية عملية إدارية أخرى . فتكوين جيل إدارى يمكنه أن يتولى القيادة فى المستقبل ويعتمد عليه فى معالجة مشاكل التنمية قد أصبح – بصورة متزايدة – جزءاً لا يتجزأ من العمل الإدارى[1] .

ويجب أن نلاحظ أن جانباً كبيراً من عملية التنمية الإدارية تتوقف على مناخ العمل المتاح للإدارة سواء فى إطار الجهاز الإدارى للدولة أو بالنسبة لكل منظمة من منظماته . وهذا ما سبق لنا إيضاحه فى الفصول السابقة ، كذلك يجب أن نلاحظ أن جانباً هاماً من عملية التنمية يتوقف على الإداريين أنفسهم وبالذات المستويات القيادية بينهم ، فمن ناحية يوجد قدر ضئيل من الصحة فى القول بأن القيادة الإدارية هي موهبة يتمتع بها بعض الأفراد دون الآخرين إذ يكون لبعض الأفراد استعدادات طبيعية تجعلهم ذوى نشاط وقدرة على العمل الخلاق وجلد على بذل مجهود أكثر من المتوسط .

ولكن دراسات علم النفس الإدارى لم تستطع أن تتوصل إلى معرفة صفات طبيعية وعصبية محددة بالضبط خاصة عن مواهب القيادة فى شخص دون الآخر .

لذا فإننا نرى أن التنمية الإدارية هى جزء أصيل من مسئولية مباشرة المدير لنشاطه ، فالمدير الكفء ، هو المدير الذى يسعى دائماً فى ممارسته العمل الإدارى إلى تهيئة الظروف التى تنمى أجيالا جديدة من الإداريين فى كل وقت ليكونوا بمثابة دعامات بشرية يستند إليها نمو كل المنظمة التى يشرف عليها . لأن تنمية الإداريين هى – وإلى حد كبير – نتاج للإدارة الكفئة[2] .

ومن هنا يبدو لنا بحق أن التدريب هو حاجة مستمرة لكل من الموظف والخدمة المدنية . وتتأكد

---

(١) راجع : دكتور على عبد المجيد – الأصول العلمية للإدارة والتنظيم – القاهرة – ٦٢ص ٦٠٢ .
(٢) الدكتور أحمد رشيد : نظرية الإدارة العامة – دار المعارف (الطبعة الثالثة ١٩٧٤)

هذه الأهمية وهذه الاستمرارية للتدريب والتنمية الإدارية فى الدول النامية بالذات حيث تتسع الفجوة بين متطلبات الوظيفة العامة فى جهاز الخدمة المدنية من ناحية وبين استعداد الموظف العام من الناحية الأخرى. ويعود ذلك الاتساع فى الفجوة إلى رواسب ماضى تلك الدول سواء فى مجال التعليم أو فى مجال تنظيم وظائف الجهاز الإدارى .

لهذه الأسباب . فإن عملية التدريب والتنمية الإدارية فى الدولة النامية تحتاج إلى جهود كبيرة يجب أن تتم على مستويين : المستوى الأول ، هو مستوى المنظمة الواحدة ، حيث يجب أن تقوم الإدارة العليا بالذات بدور رئيسى فى تهيئة إمكانيات تنمية أجيال متزايدة من الإداريين . والمستوى الثانى ، هو مستوى الجهاز الإدارى حيث يجب إيجاد جهة متخصصة لوضع خطط التدريب المركزية وتنمية الإداريين ، والإشراف على تنفيذها . وبالطبع تكون تلك الجهات نفسها الإدارة المسئولة عن شئون الأفراد على مستوى ذلك الجهاز [١] .

وظائف التدريب والتنمية الإدارية :

وللتدريب والتنمية الإدارية فى المنظمات الحكومية وظائف يمكن إيجاز أهمها على النحو التالى :

أولا ــ تأهيل العاملين : (Orientation)

إن التدريب يحقق للمنظمة احتياجات وأهدافاً متعددة ، فلو بدأنا بحصر هذه الأهداف ، فإننا نضع تأهيل العاملين الجدد على رأس هذه الأهداف . فهذا النوع من التأهيل يعرف العاملين الجدد بأهداف المنظمة وتنظيمها وأسلوب العمل فيها . ومن الملائم جداً ألا تعهد المنظمة لهؤلاء العاملين الجدد بالعمل الفعلى قبل التحقق من إلمامهم بأهداف المنظمة ومكان وظيفتهم فى تحقيق هذه الأهداف وأسلوب العمل المتبع . كما أن من الأهمية بمكان تقدير أهمية ذلك بالنسبة للعاملين الجدد ، حيث إنه سيؤثر على مستقبلهم الوظيفى فى المنظمة . وهناك فوائد متعددة يحققها ذلك الهدف ، ونوجزها فيما يلى :

١ ــ إعطاء العاملين الجدد الإحساس بالطمأنينة :

يحتاج العاملون الجدد إلى الإحساس بالراحة والتخلص من أى شعور « بالرهبة » عند بدء الحياة الوظيفية ــ ويكون إعطاؤهم الإحساس بالطمأنينة فى بداية التحاقهم بالعمل إجراء لازماً وضرورياً . ويتحقق ذلك عن طريق تعيين أحد المختصين لمقابلة هؤلاء الجدد وتعريفهم بمكان عملهم وطبيعة ذلك العمل وإجابة كافة استفساراتهم ــ المتوقعة ــ بخصوص العمل ويستخدم الجهاز الإدارى البريطانى علاوة على ذلك تقليداً طيباً هو تسليم العاملين الجدد خطاباً شخصياً من رئيس المنظمة يرحب فيه بهم ويوضح لهم أهمية العمل الذى سيقومون به .

---

(١) د. أحمد رشيد : نظرية الإدارة العامة ــ مرجع سابق .

٢ ــ التعريف بالخدمة :

وتلجأ بعض المنظمات إلى أسلوب إعداد كتيبات للعاملين تتضمن دليلا بكل ما يهم العاملين الجدد أن يتعرفوا عليه عن المنظمة ــ ويعد هذا الدليل تحت إشراف إدارة الأفراد بأسلوب بسيط يتضمن الحقائق التى تهم العاملين الجدد عن أعمال وأنشطة المنظمة وسياستها . مما يجعلهم يحيطون بظروف العمل الجديدة .

ثانياً ــ إعادة التأهيل : (Re-orientation)

تحتاج المنظمات الحكومية فى حالات كثيرة إلى إعادة تأهيل بعض العاملين فيها والمثال التقليدى لذلك آلاف المجندين من الشباب المصرى الذى ترك وظائفه ولبى نداء الوطن بالتجنيد . إن هؤلاء بعد انتهاء تجنيدهم قد يكون من الملائم إعادة تأهيلهم ــ للقيام بأعباء الوظائف التى كانوا يشغلونها قبل التجنيد ، ويستلزم ذلك النوع من إعادة التأهيل إلى تعريف هؤلاء العاملين بكافة التغييرات التى طرأت على العمل أثناء فترة تجنيدهم . كذلك يستلزم الأمر ، إعطاء هؤلاء العاملين أقصى درجات الإحساس بالطمأنينة .

ثالثاً ــ إمداد العاملين بمهارات لا يلمون بها :

إن الأفراد الذين يلتحقون بالعمل فى المستويات المختلفة لا يكونون بالضرورة ملمين إلماماً كاملا بمهارات العمل فى المنظمة ، وتتضح هذه الحقيقة أكثر ما تتضح فى الدول النامية ، حيث لا تعد نظم التعليم بمستوى التقدم الذى يضمن إمداد المنظمات بالعاملين ذوى المهارة المطلوبة بالضبط . هذا بالطبع علاوة على الفجوة القائمة بين النظرية والممارسة والتى تميل إلى الاتساع فى الدول النامية . هناك كذلك بالنسبة لمصر ما تقوم به الدولة من توزيع الخريجين على المنظمات تحقيقاً لالتزام السياسة العامة بضمان العمل للمواطنين المؤهلين وتجد إدارة المنظمات أنها ملزمة بتشغيل عدد كبير من الأفراد ومن ثم فهى ملزمة بسد النقص فى مهارات هؤلاء العاملين .

رابعاً ــ المهارات التى لا توفرها مؤسسات التعليم :

ونلاحظ أنه بالنسبة للعمل فى بعض المنظمات الحكومية بالذات وفى بعض المنظمات الصناعية تحتاج إلى مهارات لا توفرها مؤسسات التعليم ، فمثلا أنشطة البريد والمطافئ والشرطة . . . إلخ . كلها تقوم بها منظمات حكومية لا بد من أن توفر بنفسها المهارات اللازمة للعاملين بها . ولذا قد تظهر معاهد ومراكز تابعة لمثل هذه المنظمات تتولى إعداد وتدريب العاملين فيها أو المرشحين للعمل فيها . وتظهر هذه الأوضاع فى بعض المنظمات الصناعية مثل شركة الحديد والصلب المصرية مثلا ، حيث

تتولى الشركة إعداد وتدريب الأفراد اللازمين للعمل فى بعض أقسامها حيث لا توجد مؤسسات تعليمية قومية تتولى ذلك الإعداد .

خامساً ــ مسايرة التطورات الفنية :

يمتاز عالم اليوم بالتغيير المستمر فى أساليب العمل نتيجة التطور الفنى العالمى . وتحتاج المنظمات الحديثة إلى مسايرة ذلك التطور بتدريب العاملين وتعريفهم وتدريبهم على الجديد فى هذه التطورات . ويستلزم ذلك ابتداء أن تتابع إدارة الأفراد بالذات هذه التطورات وتضع برامج التدريب التى تكفل حصول الأفراد عليها .

سادساً ــ تنمية مهارات المشرفين :

تحتاج كافة المنظمات إلى التأكد من مهارة المشرفين ، والمشرف هو « كل شخص يوجه عمل واحد أو أكثر من المرؤوسين ويكون مسئولا أمام الإدارة عن أدائهم » وتوجد بالطبع مستويات متعددة للإشراف وبالتالى أنواع عدة من المشرفين ــ إلا أنه يمكن التفرقة بين المشرف والمدير على أساس أن الأخير يهتم فى الغالب بالتخطيط والتنسيق فى حين أن الأول ينحصر كل اهتمامه وعمله فى التنفيذ والأداء الفعلى .

ونظراً لخطورة دور المشرفين فإن الحد الأدنى للمؤهلين الذى قد يلحقون بالعمل تبعاً له قد لا يكفى لضمان كفاءة الإشراف ، خصوصاً وأن هناك عوامل واعتبارات إنسانية وسلوكية تتداخل مع العوامل الفنية لتقرير صلاحية المشرف ، ومن هنا نجد أن المنظمة تحتاج إلى تنمية مهارات المشرفين بصفة مستمرة ، خصوصاً فى الميادين الخاصة بفن الإشراف والاتصالات والتحفيز . . . إلخ .

سابعاً ــ تنمية مهارات المديرين والقادة الإداريين :

وبالمثل ستحتاج الحكومة عادة إلى تنمية مهارات مديريها لأننا نرى أن قدراً كبيراً من نجاح الإدارة فى الدول النامية يتوقف على القدرات الإدارية التى يمتلكها مديروها . ومن الملاحظ أن الفجوة بين المؤهلات التى تمنحها مؤسسات التعليم للعاملين من ناحية والمؤهلات اللازمة للمديرين من الناحية الأخرى هى أكثر الفجوات اتساعاً بين ما أسميناه الفجوة بين النظرية والتطبيق .

وعملية إعداد المدير ــ تأخذ من المنظمة فترة أطول وتؤثر عليها عوامل كثيرة مثل أسلوب الاختيار وأسلوب الترقية والتنظيم المتبع . إلخ .

وترى كثير من دراسات الإدارة : أن المدير يمكن خلقه خصوصاً إذا تعذر اكتشافه فى مجتمع الدولة النامية . وهذه الدراسات ترى أن عملية الخلق يمكن توضيحها من الشكل التالى :

مصادر خلق المدير أو الرئيس القادر على كافة المستويات

المصدر	طبيعته	المستوى الإشرافي الذى يحتاج إليه
١ - المهارة الفنية	الإلمام بأصول العلم الذى ترتبط به الوظيفة : الهندسة ، الطب . . . إلخ	الإشراف الأول : المشرفون وصغار الرؤساء التنفيذيين.
٢ - المهارة الإنسانية	الإلمام بفن الاتصالات وتحريك الجماعات والتحفيز	لجميع مستويات الإشراف ولكن بشكل خاص لمستوى الإشراف الأول
٣ - المهارة التقديرية	القدرة على تفهم مشكلات المنظمة كوحدة واحدة متكاملة ومتناسقة	لمستوى الإشراف الأعلى (لأعضاء الإدارة العليا)

ثامناً - تنمية مهارات العلاقة العامة :

إن المنظمات الحكومية ومنظمات القطاع العام تتصل بالمواطنين بطرق متعددة وبأساليب عدة ، وفى مجتمع الدول النامية تكثر شكوى المواطن عادة من مستوى علاقاته بهذه المنظمات . ونحن نرى هذه الشكوى ظاهرة خطيرة تستلزم اهتمام إدارة الأفراد بالعمل على تدريب العاملين بما يزيل أسباب هذه الشكوى ، ومن هذه الأسباب عادة سوء فهم للعاملين (وأحياناً المواطنين) لطبيعة عمل المنظمة وأسلوب التعامل الملائم مع المواطنين .

تاسعاً - التنمية الوظيفية :

إن العاملين فى المنظمات الحكومية وفى منظمات القطاع العام فى دولة نامية كمصر يتوقعون عادة أن يكون عملهم فى المنظمة هو فرصة العمر (Career) لكل منهم . وليس من المتوقع لأغلب هؤلاء العاملين أن يفكر الكثيرون منهم فى ترك العمل (قبل بلوغ سن الإحالة على المعاش أو الوفاة) - ومن الناحية الأخرى ، نجد أن لوائح العاملين فى معظم الدول النامية كمصر ، تعطى للعاملين من الضمانات ما يجعل تخلص المنظمة من بعض العاملين (بالفصل مثلا) أمراً ضعيفاً إن لم يكن مستحيلا . ومن هنا لا مناص أمام الإدارة من أن تحقق أقصى استفادة ممكنة من العاملين فيها . ويمكن أن توجد الإدارة صلة موضوعية وأكيدة بين كفاءة الفرد واستعداداته للتدريب وتنمية مهاراته من ناحية وبين مستقبله الوظيفى من الناحية الأخرى .

ونلاحظ أن هذا النموذج يستند على « الموظف المحقق لذاته وهو الموظف الفرد الذى يستجيب - نتيجة لما حصل عليه من تدريب - للفرص التى يمنحها العمل له للترقية والارتقاء فى السلم الوظيفى » ، وهو بذلك

يغاير المفهوم التقليدى الذى يستند على الموظف الفرد المنظم ، الفرد الذى يستجيب بآلية (لم يثبت أبداً إمكان تحقيقها برغم الادعاء بذلك) إلى متطلبات العمل وبغض النظر فى مشاعره الخاصة وتطلعاته . وقد يبدو هذا المفهوم غير ملائم للضغوط السياسية فى بعض الدول النامية ، إذ أنه يقوم على أساس وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب . وعلى أساس عدم السماح بوجود طاقات عاطلة فى المنظمات العامة إلا أنه – فى رأينا – مفهوم ضرورى للدول النامية التى تحتاج إلى الحصول على أقصى عائد من العنصر البشرى فى منظماتها المختلفة .

ويعرف أحد التقارير المتخصصة هذه الأبعاد الجديدة للمهنة فى أن الالتحاق بالخدمة يعطى للفرد الفرصة . وليس الضمان الأكيد فى الترقى[1] . ويتضح لنا أن الاحتياجات والأهداف إلى التدريب تجعل منه مطلباً حيوياً للمنظمات المختلفة فى الحكومة والقطاع العام . وهذا الاحتياج يجب تقديره على ضوء الأوضاع السائدة فى المجتمع . وفى نفس الوقت بمراعاة الإطار العام الموضوع لسياسات الأفراد فى المنظمات المختلفة .

الإطار العام لنجاح التدريب والتنمية الإدارية :

وعلى هذا النحو سنلاحظ أن هناك احتياجاً إلى توجيه جهود كبرى للنشاط التدريبى فى الدولة النامية كجمهورية مصر . كما أن هذه الجهود يجب أن تتم ضمن جهود الدولة فى مجال الاطلاع الإدارى : إذ أنه لا يمكن فصل مشاكل إدارة الأفراد فى الدولة النامية عن باقى مشكلات الإدارة . ومن هنا فإن جهود الدولة النامية لمواجهة المشكلات الإدارية يجب أن تقوم على أساس متكامل يعترف بارتباط هذه المشكلات بعضها بالبعض وضرورة وضع المخططات الكفيلة بعلاجها فى ظل هذا الارتباط .

وإذا أخذنا المشاكل البشرية بالذات فى الدول النامية ، سنلاحظ أن هذه المشاكل تؤكد أهمية نشاط التنمية الإدارية لمصلحة رفع كفاءة الأداء ولتحقيق الأهداف المتعددة التى تحصل عليها الإدارة من التدريب . ولكن سنلاحظ كذلك أن التدريب وحده فى الدولة النامية لن يحقق التنمية اللازمة للعنصر البشرى إلا لو ظهر كجزء من مخططات الإصلاح الإدارى وبالذات فى المجالات التالية[2] :

نظام الاختيار والتعيين :

لا بد من وضع النظم الموضوعية التى تكفل حصول المنظمة على احتياجاتها من الأفراد وفى أقصى موضوعية . وبعد ذلك التى تضمن وضع الفرد فى المكان المناسب . ولن تحقق برامج التدريب أهدافها بالكفاءة المطلوبة إلا لو تم تطوير نظم الاختيار والتعيين خصوصاً بالنسبة للوظائف الإشرافية والقيادية .

---

(١) نظرية الإدارة العامة – مرجع سابق .

(٢) يراجع مؤلفنا مشاكل تطبيقية فى إدارة المؤسسات العامة – الطبعة الثانية – (دار المعارف) ١٩٧١ صفحات ١٩٧ وما بعدها .

كذلك مؤلفنا – إدارة التنمية والإصلاح الإدارى – مرجع سابق .

التنظيم الإدارى :

لسوف يعجز التدريب عن تحقيق أهدافه المتعددة إذا ما كان هناك نقص فى أساليب التنظيم الإدارى وإذا ما كانت المنظمات المختلفة لا تتبع الأساليب العلمية فى التنظيم أن هذا النقص سيعبر على أن الأفراد يعملون فى ظروف تنظيمية غير موضوعية ، تنعكس على معنويات العمل بمثل ما تجعل أهداف التدريب غير مجدية .

نظم الأجور والحوافز :

يصعب كذلك الإفادة من برامج التدريب وتحقيق هذه الأخيرة لأهدافها إذا ما انعدمت النظم العادلة والموضوعية للأجور والمرتبات . فليس من المتوقع أن تحصل الإدارة على الأهداف التى يهدف إليها التدريب فى منظمة يشعر العاملون فيها بعدم عدالة وعدم موضوعية نظم الأجور والمرتبات .

نظم قياس الأداء :

كذلك لا نتصور نجاح التدريب إذا ما انتفى فى المنظمة نظم موضوعية لقياس أداء الأفراد وفق مؤشرات عادلة يتقرر تبعاً لها برامج الترقية والنقل بل وتعتمد عليها كذلك برامج التدريب إلى حد كبير .

فالتدريب وحده سوف يعجز عن تحقيق أهداف تنمية الأفراد . ولكن التدريب — مع ذلك — لا يجب أن تقلل من أهميته فى خلق عرض مستمر لا ينقطع من قادة الحاضر وقادة المستقبل .

التدريب فى التجربة المصرية :

اهتمت مصر بالتدريب والتنمية الإدارية منذ بدء استخدام السياسة العامة للجهاز الإدارى كأداة أساسية لإدارة التنمية . ويوجد فى الوقت الحالى معهد قومى للتنمية الإدارية يختص بإعداد وتنفيذ برامج التدريب فى قطاعات الجهاز الإدارى المختلفة . كما يشارك الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة كذلك فى إعداد وتنفيذ بعض البرامج التدريبية . ويمكن عرض تلك الأنشطة على النحو التالى :

١ — الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :

وتضمنت برامج التدريب التى عقدها الجهاز نوعين من البرامج .

* برامج تخصصية :

وتشمل برامج أخصائى التدريب وأخصائى التنظيم وأخصائى شئون عاملين وأخصائى ترتيب وظائف وأخصائى تفتيش .

* برامج نمطية :

الذى يشمل برامج مدربى سكرتارية محفوظات ومدربى مخازن ومشتريات ومدربى رؤساء وحدات

نمطية واختزال . وقد انضم لبعض الدورات عدد من مبعوثى الدول العربية :

وفى ذات الوقت تقوم دورات تدريبية فى بعض البرامج باتفاق سابق مع الوحدات الإدارية التى تطلبها مثل الآ لة الكاتبة والسكرتارية .

ويجرى تقييم كل برنامج من البرامج التدريبية التى يعقدها الجهاز أو يشرف عليها للتعرف على نقط الضعف أولا بأول وتطويرها بما يتناسب مع الاحتياجات الواقعية للوحدات الإدارية بالدولة .

كما تحدث لقاءات واتصالات مع وكلاء الوزارات للإصلاح الإدارى لإقناعهم من خلال المناقشة والدراسة بأهمية وضع العاملين فى الأعمال التى تدربوا عليها وكان من نتيجة مثل هذه الجهود أن استجابت أغلب الوحدات لذلك[1].

٢ ــ المعهد القومى للتنمية الإدارية :

وتتم برامجه من خلال المراكز الآتية :

* مركز تنمية القيادات الإدارية ــ ويعد وينفذ برامج عامة للإدارة العليا والإدارة التنفيذية وعلى مستوى القطاعات .
* مركز تدريب الإدارة الإشرافية ، ويعد برامج تخصيصه لرؤساء الوحدات والأخصائيين .
* مركز الإدارة المحلية ، ويعد وينفذ برامج عامة ومتخصصة للمحليات :

٣ ــ برامج القادة الإداريين :

تقوم لجنة البرامج بإعداد المؤتمرات التدريبية للقادة الإداريين وهى تتضمن أنواعاً من المؤتمرات هى :

(ا) مؤتمرات تنمية إدارية .

(ب) مؤتمرات بحث سياسة عامة .

(حـ) مؤتمرات مشاكل القطاعات النوعية .

(د) مؤتمرات الخريجين .

وتقوم فكرة هذه البرامج على أساس أن القائد الإدارى يحتاج إلى التعرف على السياسات العامة والأهداف القومية بحيث يمكن أن يحدد دوره فى تنفيذها وترجمتها إلى واقع عملى وترتيباً على ذلك يحتاج القائد الإدارى إلى إتاحة الفرصة له لتنمية قدراته القيادية وإكسابه مهارات تعاونه فى ممارسة قيادته[2] .

---

(١) يراجع لذلك : الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ــ التقارير السنوية .

(٢) للتوسع فى دراسة برامج ونشاط البرنامج يمكن الرجوع إلى التقارير السنوية التى يعدها البرنامج منذ إنشائه .

إن مجتمعنا الإدارى يحتاج إلى الكشف عن القيادات الجديدة وإعدادها وتنمية قدراتها لتتولى مسئولياتها فى عملية التطوير ورقى المجتمع .

وإن العالم المعاصر يتميز بثورات تقدمية فى جميع المجالات وبالتالى فإن القائد الإدارى فى حاجة مستمرة للوقوف على التطورات المتصلة بعمله وإعادة النظر فى التصورات الفكرية التى يبنى عليها أسلوبه .

وقد انتشر الوعى بأهمية التدريب إلى حد كبير يتمثل فى قيام العديد من المنظمات التدريبية التى نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :

- جميعة إدارة الأعمال .
- المركز العربى للبحوث والإدارة .
- جمعية المهندسين .
- مؤسسة الثقافة العمالية .
- الجمعية العربية للإدارة العامة .

كما تقوم كثير من وحدات القطاع العام ووزارات الحكومة بوضع وتنفيذ برامجها التدريبية . ومنها على سبيل المثال لا الحصر :

- الجمعية التعاونية للبترول .
- البنك الأهلى .
- شركة النصر للسيارات .
- وزارة العمل .
- وزارة الزراعة .
- وزارة الداخلية .

إضافة لكل ذلك فقد أتت نظم الخدمة سواء فى الحكومة أو فى القطاع العام بما يؤكد أهمية التدريب عندما أكدت عدم جواز ترقية الموظف إلا بعد اجتيازه لبرامج التدريب التى تتيحها له المنظمة التى يعمل فيها .

كما يشجع النظام — كذلك — إيفاد العاملين فى البعثات والمنح الدراسية كلما كان ذلك مهيأ لهم .

وتعنى هذه الجهود ، أن الإدارة فى المنظمات الحكومية ومنظمات القطاع العام أصبحت مطالبة بالاهتمام بالنشاط التدريبى ، ليس فقط لما يحققه للمنظمة ، بل بحكم القانون الذى ربط بين اجتياز التدريب اللازم وبين ترقية العاملين واستقرارهم الوظيفى . وهذا يعنى فى رأينا وضع مسئولية خطيرة على عاتق المسئولين فى التدريب سواء على مستوى المنظمة الواحدة أو على المستوى المركزى .

وتستلزم هذه المسئولية الخطيرة الأخذ بالأسلوب العلمى فى التدريب والبعد عن البرامج « المظهرية » وغير المبنية على الأسس العلمية . ولن تكون العبرة بأى حال فى إقامة برامج التدريب ، ولكن العبرة ستكون فى حسن الإدراك لوظيفة التدريب ولأهميته ولخطورته وحسن الإدراك يستلزم اتباع الأسلوب العلمى فى التدريب :

الأسلوب العلمى فى تصميم برامج التدريب :

يوضح الشكل رقم (١٠) مخطط التدريب لكل وظيفة فى منظمة حكومية كبرى حيث يوضح لنا أهداف المخطط العلمى للتدريب لكل وظيفة من وظائف الجهاز الإدارى . وأساس ذلك هو الدراسة المستمرة للأداء المتحقق من الوظيفة . ومقارنته مع مستوى الأداء الموضوع لها . واستكمال ذلك بدراسة الاحتياجات التدريبية للوظيفة على أساس تقرير الوظيفة الأعلى التى ترقى إليها . وعلى أساس أبعد وأعمق مدى وهو التطورات التكنولوجية المتوقعة ، ومن ثم التغير فى المهارات الإدارية للوظيفة على ضوء ذلك (١).

إن عضو الخدمة المدنية ، يعمل الآن فى نطاق جهاز إدارة عامة متعدد الفعالية . ويتم ذلك فى مجتمع دولى تتابع فيه التطورات التكنولوجية ، بحيث أصبحت تكلفة إهمالها واتباع الأساليب التقليدية أكبر بكثير من تكلفة شرائها واستخدامها .

كما أن التدريب عملية ديناميكية لا تتعلق بالوظيفة ، وإنما تتعلق كذلك بالموظف ومستقبله فى الوظيفة أكثر من أى شىء آخر . ويحقق هذا المفهوم الترابط اللازم بين أهداف الموظف وأهداف المنظمة .

حيث تقوم برامج التدريب على أساس مسايرة اتجاهات عامة هى (٢) :

* التغيير ، التوفيق بين هيكل الوظيفة من ناحية ومتطلبات التغيير الاقتصادى والتكنولوجى من الناحية الأخرى .

* الرقابة ، السيطرة على العمليات الإدارية بالغة التعقيد ، لأن الجوانب البشرية السلوكية تتداخل فيها مع الجوانب المادية الفنية .

* الانتماء إلى المنظمة . خلق علاقة إيجابية أبعد من نطاق التنظيم الرسمى بين الفرد والمنظمة ، وتجميع مصلحة كل منهما فى قالب واحد .

* حل المشاكل الإدارية ، استخدام الوسائل العلمية فى حل المشكلات المعقدة .

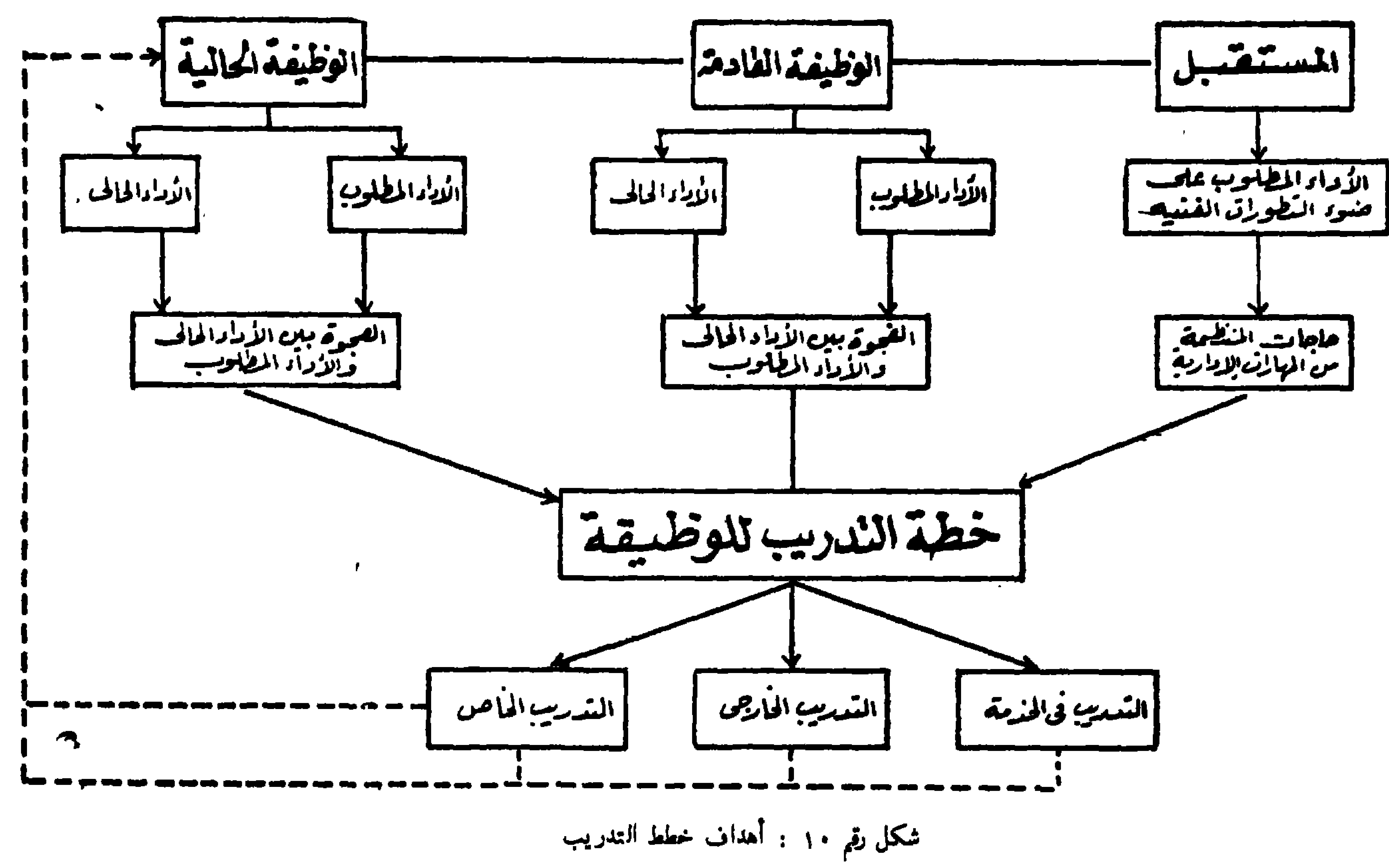
وهذه المتطلبات تخرج بالتدريب عن نطاقه التقليدى وتوجد صلة قوية بين أداء الموظف فى العمل من ناحية وترقيته من ناحية أخرى (٣).

---

(١) B. J. Loasby : The decision-maker in the Organization, the Journal of Management Studies, Vol. 5, No. 3, Oct. 1968, London, 1958, pp. 358-360.

(٢) W. C. Pennis : Training Requirements for Organizations of the Future, Training and Developuent Journal, Lon., Vol. 20, No. 7, 1966.

(٣) V. H. Vroom : Motivation in Management, N. Y., 1964.



شكل رقم ١٠ : أهداف خطط التدريب

ونلاحظ أن هذا النموذج يستند على « الموظف المحقق لذاته » (Self-actualizing-man) وهو الموظف الفرد الذى يستجيب ــ نتيجة لما حصل عليه من تدريب ــ للفرص التى يمنحها العمل إليه للترقية والارتقاء فى السلم الوظيفى[1] . وهو بذلك يغاير المفهوم التقليدى للخدمة المدنية الذى يستند على الموظف الفرد المنظم (Organization-man) الفرد الذى يستجيب بآلية (لم يثبت أبداً إمكان تحقيقها برغم الادعاء بذلك) إلى متطلبات العمل ، وبغض النظر عن مشاعره الخاصة وتطلعاته . وقد يبدو هذا المفهوم غير ملائم للضغوط السياسية فى بعض الدول النامية . إذ أنه يقوم على أساس وضع الرجل فى المكان المناسب وعلى أساس عدم السماح بوجود طاقات عاطلة فى الجهاز الإدارى . إلا أنه ــ فى رأينا ــ مفهوم ضرورى للخدمة المدنية خصوصاً فى الدول النامية التى يقوم الجهاز الإدارى فى كل منها بدور رئيسى . ولا تقضى هذه الفلسفة على فكرة أن الخدمة المدنية هى « مهنة العمر » (Career) التقليدية ، ولكنها تعطى لها أبعاداً جديدة .

ويعرف أحد التقارير المختصة[2] هذه الأبعاد الجديدة لمهنة الخدمة المدنية فى جملة دقيقة هى :

"... a creer service in the sense that most civil servants should enter at young ages with the expectation, but not the guarantee, of a life time employment; and that the great majority of those who comc to occupy top jobs will in practice be career civil servants."

أى أن الالتحاق بالخدمة المدنية يعطى للفرد الفرصة ، وليس الضمان الأكيد فى أنه سيظل ملتحقاً بها طول عمره ، كما أنها خدمة يشرف على وظائفها الرئاسية أعضاؤها القدامى .

وتكون الخدمة المدنية على هذا النحو ، خدمة تقوم على دعامات علمية ترسم مستقبلها الدراسات الموضوعية لمحتوى الوظيفة ، وفى ظل التغيرات المتوقعة أيضاً .

تنفيذ برامج التدريب :

ويحتاج ذلك المخطط ووفق الأهداف السابقة وفى إطار الفلسفة التى أوضحنا إلى كفاءة عالية فى التنفيذ ، وهذا يعنى فى المقام الأول إيجاد وسائل فعالة للمتابعة والتقييم . فالنجاح فى إعلان مخطط التدريب هو القسم الأول من النشاط التدريبى للدولة ، أما القسم الثانى فيعنى بمتابعة تنفيذ ذلك المخطط والتأكد من فعاليته واستجابته لحاجات العمل وإدخال الملائم من التعديلات عليه بما يضمن كفاءة تأثيره .

وهناك اعتبارات هامة تؤخذ فى تصميم خطة التدريب من أهمها :

---

(١) E. H. Schein : Organizational Psychology, N. Y., 1965.

(٢) The Civil Service, Vol. I, Report of the Committee 1966 1968, Chairman Lord Fulton, 1968, H.M.S.O. Cmnd. 3638, pp. 46 .

١ — اقتصاديات التدريب ، أى مدى النجاح فى تحقيق التدريب بأقل تكاليف ممكنة ، وسيحدد ذلك بالضرورة دور الأجهزة المركزية فى التدريب ودور وحدات الإدارة ذاتها فى ذلك الشأن ومن الأصلح للقيام بتنفيذ برامج التدريب المختلفة .

٢ — مدى تحقيق خطة التدريب للاحتياجات الحقيقية للعمل وهل تؤدى فعلا إلى اختفاء أو تناقص المشكلات التى أظهرت الحاجة إلى استخدام التدريب ، وهل توجد وسائل أخرى لمواجهتها ، وسيقرر ذلك بالضرورة مقياس صلاحية أساليب التدريب وكفاءة المدربين .

٣ — مدى التناسق بين التدريب وباقى وسائل الإصلاح الإدارى ، وبالذات هل خطة التدريب تظهر فى التنفيذ كوسيلة من وسائل التنمية الإدارية أى تظهر كوسيلة وحيدة مستقلة لا علاقة لها بالوسائل العلمية الأخرى المعروفة ، كإعادة التنظيم ودراسة وتنظيم العمل . . . إلخ .

وإن تصميم برنامج التدريب وتنفيذه يستلزم كذلك اختيار أكثر أساليب التدريب ملاءمة . وتتيح التجارب الإدارية الآن أمام إدارة الأفراد فرصة اختيار الأسلوب أو الأساليب الملائمة لكل برنامج من بين عدة أساليب تستخدم فى الخدمة المدنية على نطاق واسع . ونستعرض فيما يلى بعض أهم تلك الأساليب .

* التدريب فى العمل : (on the gob training.)

فى هذا الأسلوب يدرب الفرد أثناء قيامه بواجبات ومسئوليات وظيفته . وهذا النوع من التدريب يلائم إلى درجة كبيرة أرباب المهن الواضحة كالأطباء والمحاسبين والمهندسين (والعمال الصناعيين بالطبع) حيث يتم تدريبهم أثناء ممارستهم العمل بواسطة بعض الرؤساء من ذوى الخبرة العميقة فى مجالات التدريب ، وبالطبع يكون هؤلاء الرؤساء مسئولين عن وضع تقارير عن تقدم المتدربين ومدى استجابتهم لتوجيهاتهم أثناء العمل .

* التنقل بين الوظائف : (gob Rotation)

والتنقل بين الوظائف هو تدريب الفرد عن طريق تنقله فى عدة وظائف لفترات قصيرة لتوسيع آفاقه وإعطائه فرصة الإلمام بنطاق عمليات أوسع من حدود وظيفته الأصلية . ويستخدم ذلك الأسلوب بكثرة لتنمية وتدريب المديرين والرؤساء حيث يتم تنقل المدير المطلوب تدريبه من وظيفة إلى أخرى (أحياناً إلى أحد فروع المنظمة أو مكاتبها) وذلك لإكسابه خبرة واسعة عن طبيعة نشاط المنظمة وعن نطاق هذا النشاط .

* **المؤتمرات الإدارية : (Conferences)**

إن المؤتمرات الإدارية التى تعقدها المنظمة من آن لآخر والتى تضم المديرين وصغار الموظفين تكون فرصة مواتية لكلاهما لتنمية معلوماته وتوسيع آفاقه الوظيفية . فبالنسبة للمديرين والرؤساء تكون هذه المؤتمرات فرصة ثمينة لكى يتعرفوا على مشكلات العمل وقضاياه الرئيسية من مرءوسيهم . وبالنسبة للمرؤوسين ، تكون هذه المؤتمرات فرصة طيبة لكى يقابلوا كبار المديرين ويتعرفوا على أنباء السياسة التى تتبعها المنظمة ويناقشوا معهم مشكلات العمل وقضاياه .

والمؤتمرات الإدارية علاوة على ذلك تكون وسيلة علمية ملائمة لتنمية عادات التنسيق والتعاون بين العاملين . وهذه المؤتمرات تنقسم إلى نوعين .

١ — مؤتمرات رؤساء الإدارات .

٢ — المؤتمرات العامة التى يحضرها عدد كبير من العاملين .

* **القراءات الموجهة : (Supervised Readings)**

وتستخدم القراءات الموجهة كجزء أساسى فى كثير من برامج التدريب . ومن أمثلة ذلك القراءات الموجهة التى تعد للعاملين الجدد كجزء من برامج تدريبهم عند التحاقهم بالعمل لأول مرة ، وبالطبع ستكون العبرة فى القراءات الموجهة هو مدى إفادة العاملين من المواد التى يقرءونها . ويتوقف هذا بالتالى على نوعية هذه المواد ومدى سهولة استيعاب العاملين لها . ومن أمثلة القراءات الموجهة نظم المراسلة حيث ترسل بالبريد محتويات البرنامج للعاملين ، ويطالب منهم إجابة بعض الأسئلة أو تحرير بعض الموضوعات المرتبطة . وتتبع نظام المراسلة بنجاح المدرسة العليا للإدارة العامة فى سان جوزية (كورستاريكا) وهى مدرسة تعمل تحت إشراف الأمم المتحدة ، ومن أنجح برامجها التدريبية البرنامج العام الذى ينقسم إلى ثلاثة أجزاء على النحو التالى :

١ — جزء يتم التدريب فيه بالمراسلة لمجموعة من القراءات الموجهة التى تؤدى إلى إجابة بعض الأسئلة وتحرير بعض الموضوعات ويتركز التدريب على محاولة استكشاف النظم الإدارية ومشكلاتها .

٢ — جزء يتم فى المعهد ومدته خمسة أشهر ، ويقوم على أساس اقتراح المشكلات الإدارية فى منظمة وفى دولة الدارس (يشترك عادة فى هذا البرنامج دارسون من مختلف دول أمريكا اللاتينية) ويقوم الدارسون بمناقشة هذه المشكلات فى قاعات بحث وتنتهى هذه المرحلة بوضع مقترحات محددة لمواجهة هذه المشكلات .

٣ — المرحلة الأخيرة وتتم فى دولة الدارس حيث يبدأ فى مناقشة المشكلات الإدارية فى منظمته فى

دولته ويتشاور فى هذه المرحلة مع الإخصائيين فى المعهد عن طريق المراسلة ، كما يمكن تدبير زيارات لبعض هؤلاء الأخصائيين .

* الملاحظات التدريبية : (Observations)

وتستخدم الملاحظة كوسيلة للتدريب والتأكيد على أهمية الجانب التطبيقى فى تحقيق الأهداف المتعددة للتدريب . وتلجأ إحدى منظمات المعاونة الدولية التابعة للأمم المتحدة، وهى إدارة المعاونة الفنية للأمم المتحدة إلى هذه الوسيلة ، فهى تقدم منحاً مالية لتدريب العاملين فى منظمات الدولة النامية وذلك فى ميادين متعددة (الإحصاء ؛ الإدارة التعليمية ؛ إدارة المزرعة ؛ العلاقات الصناعية . . . إلخ) ، ويستخدم أسلوب الملاحظة للتدريب على النحو التالى :

١ — عند وصول العامل المطلوب تدريبه إلى الدولة المضيفة التى تختارها المنظمة لإجراء تدريبه فيها يقوم بتحرير مذكرة عن خبراته ومؤهلاته ونوع العمل الذى يقوم به ونوع التدريب الذى يحتاج إليه وتتم دراسة هذه المذكرة بواسطة خبراء المنظمة الذين يضعون برنامج الملاحظة التدريبية للعامل ، ويتطلب ذلك إلحاقه بإحدى المنظمات الحكومية أو الأهلية .

٢ — ومدة الملاحظة التدريبية تتفاوت من أيام إلى عدة أشهر ، وإن كان الأفضل أن تستمر فترة طويلة تسمح للمتدرب بدراسة إجراءات وأساليب العمل المطلوب تدريبه عليه كما أنه طوال فترة التدريب يكون المتدرب تحت إشراف الإخصائيين فى المنظمة الدولية أو الذين تختارهم للإشراف على التدريب والقصد الأساسى هنا هو التأكد من وجود « هدف » للمتدرب يجب أن يصل إلى تحقيقه .

٣ — أثناء فترة الملاحظة التدريبية . يشترك المتدرب فى بعض « المحاضرات » أو قاعات البحث فى بعض المعاهد أو مراكز التدريب التى تقع فى الدولة التى يتدرب فيها وبشرط أن تكون موضوعات المحاضرات ذات ارتباط وثيق بموضوع اهتمامه .

* المحاضرات والمناقشات :

ما زالت المحاضرات والمناقشات ذات الطابع الأكاديمى من الوسائل العلمية التى تستخدم فى التدريب. ولكن هذه الوسيلة تكون مثمرة فى حالة الرغبة فى إيصال معلومات أساسية يسهل وصولها من المحاضر إلى المتدرب . إذ أن نجاح هذا الأسلوب يتوقف إلى حد كبير على قدرة المحاضر على إيصال المعلومات إلى المتدربين ، وهذه القدرة تتجاوز فى العادة قدرات المحاضر الأكاديمى البحت ، وذلك لاختلاف مجتمع الطلاب . ويرى البعض أن أسلوب المحاضرة يجب تطعيمه « بالمناقشة » حتى يمكن تغيير مناخ التدريب عن المناخ التعليمى العادى والمناقشة تحقق مزايا أخرى عديدة منها ، على سبيل المثال :

١ — أن المتدرب يتعلم أكثر ، حيث إنه يأخذ فرصة التفكير الذاتى .

٢ — أن المتدرب يشجع للتعبير عن أفكاره وطرحها للمناقشة .

٣ — أن المتدرب يكون « أكثر تنبهاً » لأنه يتوقع أن يؤخذ رأيه .

٤ — أن المناقشة توصل إلى نتائج أفضل وذلك لأنها نتاج نابع من الجهد الجماعى .

* أسلوب الحالات : (Case Method)

يستخدم أسلوب الحالات فى إدارة الأعمال وبالذات فى برامج إدارة الأفراد والتمويل والتسويق[1] وقد ظهر ذلك الأسلوب من قبل ويستخدم الآن بتوسع فى الجامعات ومراكز التدريب فى الولايات المتحدة وأوربا وبعض الدول النامية . وقد ظهر أسلوب الحالات فى الإدارة العامة . بعد ذلك لتحقيق بعض الأغراض التعليمية عن طريق استخدام المعلومات العملية لمساعدة الدارس على حل المشكلات المعقدة واتخاذ القرارات . ويهدف أسلوب الحالات إلى تحقيق بعض الأغراض المحددة والتى منها :

١ — تنمية فهم الإدارة فى اتجاهات تؤكد أهمية عناصر الكفاءة فى القرار الإدارى. وهذا الاتجاه الهام يبدو لنا بالغ الحيوية فى الإدارة خصوصاً فى الدول النامية إذ أنه برغم الاتساع الكبير فى مهام الإدارة فى عملية التنمية فى هذه الدول إلا أن هناك اعتقاداً خاطئاً مؤداه عدم إمكان قياس كفاءة قرارات الإدارة لتداخل عوامل كثيرة سياسية واجتماعية فى صنع هذه القرارات . ومن ثم يسود مفهوم خطير فى الإدارة فى الدول النامية تهتم بسرعة اتخاذ القرارات أو على الأقل باتخاذها وكفى ، بغض النظر عن كفاءة هذه القرارات . وهذا الاتجاه وإن كان يعكس إلى حد كبير حقيقة تعقد وتشابك العمليات الإدارية ، إلا أنه يجب تنمية إمكانيات لترشيد القرارات الإدارية فى الدول النامية وتوجيهها نحو تبنى فكرة الكفاءة فى اتخاذ القرارات .

وأسلوب الحالات يساعد فى اعتقادنا على ذلك عن طريق ما يضيفه إلى الوسائل التعليمية التقليدية فى الإدارة العامة وبالذات بتدريب الدارسين على كيفية اتخاذ القرار فى ظل المناقشة والتحليل للحقائق والاحتمالات المتعلقة بالموقف :

---

(١) يمكن للتوسع فى دراسة أسلوب الحالات واستخدامه فى الإدارة الإشارة على سبيل المثال .
— د. على عبد المجيد — التدريب بطريقة الحالات العملية — المنظمة العربية للعلوم الإدارية (٢٤) القاهرة .
— د. عاطف عبيد — إدارة الأفراد — دار النهضة العربية ١٩٦٧ .
— د. محمود صادق — مشاكل وحالات فى التسويق — دار النهضة العربية ٦٧ .
— د. أحمد رشيد — أسلوب الحالات فى الإدارة العامة — مؤتمر تدريس العلوم الإدارية — المنظمة العربية للعلوم الإدارية — القاهرة ديسمبر ١٩٧٢ .

٢ — تنمية الوعى الإدارى فى اتجاه يقوى من أخذ حقائق الموقف الاجتماعى والسياسى والاقتصادى فى الاعتبار عند اتخاذ القرارات الإدارية . وتشير فى ذلك الصدد وبالذات إلى ضرورة وعى القرارات الإدارية بأهمية الرضاء العام (Public cancent) كهدف أساسى وهام. إن منظمات الأعمال ترتبط ارتباطاً وثيقاً بجمهورها ويظهر ذلك بوضوح فى قراراتها خصوصاً فى ظل ظروف سوقية متقدمة أما منظمات الجهاز الإدارى فإن جمهورها المتسع (Pullic at large) وصعوبة القياس الاقتصادى لعلاقتها به ، يجعل من الممكن ظهور تصور خاطئ بالقرارات الإدارية للمنظمات العامة من وجهة نظر البيئة الداخلية (Enternel) أى من وجهة نظر الإدارة وبغض النظر عن البيئة الخارجية (External) وهذا تصور خاطئ لا بد من مواجهته وأسلوب الحالات يساعد على ذلك عن طريق إدخاله أكبر قدر من المعلومات إلى موقع اتخاذ القرارات .

إعداد القيادات الإدارية فى بعض التجارب :

يحتاج الجهاز الإدارى فى الدولة الحديثة إلى أكفأ العناصر القيادية حتى يمكن إدارة المنظمات المتنوعة والمتعددة الفعاليات التى يتكون منها ذلك الجهاز ، أن تقوم بعملها .

ولعل من المفيد الإشارة فى نهاية هذا الفصل إلى تجربة فرنسا والمملكة المتحدة فى إعداد وتنمية تلك القيادات إذ أنها تعد تجارب رائدة تستحق الدراسة والتحليل .

ويرجع الفضل فى تكوين القيادات فى فرنسا إلى جهازين من أكبر أجهزة التدريب وهما : —

ا — مدرسة الإدارة العليا : Ecole national D'Administration

أنشئت هذه المدرسة عام ١٩٤٥ وهى تعد بحق أبرز ملامح الخدمة المدنية الفرنسية فى العصر الحديث . وتقوم هذه المدرسة بعمليات الاختيار والتدريب اللازمة للخدمة المدنية على مستوياتها العليا . والمدرسة بها ١٠٠ (مائة) مكان كل عام يتم شغلها بعد إجراء مسابقتين ، المسابقة الأولى مفتوحة ويتم عن طريقها شغل الأماكن المذكورة . أما المسابقة الثانية فتقتصر على الموظفين المدنيين من داخل أجهزة الخدمة المدنية ويتم عن طريقها شغل الثلث الآخر . والمسابقة عبارة عن امتحانات شفوية وتحريرية واختبارات بدنية ، أما مواد الامتحان فهى التاريخ السياسى والاقتصادى والاجتماعى ابتداء من منتصف القرن الثامن عشر ، والاقتصاد السياسى ، والمنظمات السياسية والإدارة فى فرنسا واللغات الحديثة ، وهناك مواد اختيارية كالرياضيات والإحصاء والعلوم . وبالرغم من تطبيق نظام الامتحانات الشفهية فلا وجود للاختبارات الشخصية . وعلى المرشحين — لكى يجتازوا الامتحانات بنجاح — أن يعدوا أنفسهم إعداداً خاصاً ، ومن الضرورى أن يتلقى المرشح تدريباً كاملا فى المواد التى سيؤدى فيها الامتحان ، والمسابقة المحدودة (للموظفين) تكون فى نفس المواد ، بيد أننا نجد من ناحية

المبدأ مزيداً من التركيز على أهمية الخبرة العملية والفوائد المستخلصة منها .

ومن المعروف عملياً أن هذه المسابقة أسهل نوعاً من الأولى ، ولكن قدراً من التدريب الخاص هو شيء ضروري ،وغالباً ما يمنح المرشحون إجازة خاصة من أعمالهم لهذا الغرض. ويبدو أن كثيراً من المرشحين للدخول المسابقة المحدودة يكونون من نفس نوعية وثقافة المتقدمين للمسابقة المفتوحة (الخاصة بالثلثين) وبعد الانتهاء من عملية الاختبار وبمجرد الالتحاق بمدرسة الإدارة العليا يعتبر الدارسون موظفين مدنيين يتقاضون مرتبات طبقاً لنظم الخدمة المدنية .

وتبدأ الدراسة بمرحلة أولى تستمر لمدة عام يقضيها الدارس عادة فى إحدى المحافظات . ويلحق الدارس بمكتب المحافظ كمساعد يطلع على أعمال المكتب ويدرس الملفات ويحضر الاجتماعات . . . إلخ. ويقتضى بعض الوقت فى الإدارات الفرعية للمحافظة والإدارات المحلية للوزارات المختلفة . ويكلف بوضع تقرير عن أحد الموضوعات القيمة التى لا تكون مفيدة له فقط باعتبارها جزءاً من التدريب وإنما تكون مفيدة كذلك للمحافظة. وترسل من التقرير عدة نسخ إلى مدرسة الإدارة العليا مع بعض التعليقات التى يكتبها المحافظ لتقييم الدارس . وفى نهاية المرحلة يكمل المحافظ تقريره عن الطالب وهى مرحلة تعتبرها إدارة المدرسة كما يعتبرها الدارسون مرحلة مفيدة بوجه خاص من بين مراحل الدراسة الأخرى .

ويقضى الدارسون الفترة الباقية وهى ١٨ شهراً فى استكمال برامج الدراسة بمقر المدرسة بباريس . ولا توجد بالمدرسة هيئة تدريس متفرغة وإنما يقوم بالتدريس فيها موظفون مدنيون إلى جانب انتداب بعض المدرسين من الجامعة أحياناً. وتنظم بالمدرسة محاضرات وفصول دراسية تقليدية.ويرجع ذلك إلى أن معظم عمليات التدريس تكون فى شكل حلقات مناقشة . ويطبق نظام الأبحاث الجماعية إلى حد كبير إذ تكلف كل جماعة بوضع تقرير عن أحد موضوعات الساعة . وعليه يقوم أفراد كل جماعة بجمع المواد اللازمة للبحث من مختلف الوزارات والمنظمات — وتتركز الدراسة فى عدة مجالات أساسية : الدراسات القانونية والإدارية — الدراسات الاقتصادية — العلاقات الدولية والمشاكل الاجتماعية . ومن بين مواد البرنامج أيضاً : الإحصاء ، المحاسبة العامة ، إدارة الأعمال ، والتنظيم وطرق العمل . . .

ويطلب من الدارسين زيادة تمكنهم من اللغة الأجنبية الأولى إلى جانب الإلمام بلغة أجنبية ثانية . ويعاد النظر باستمرار فى مواد المنهج من أجل تطويره بصفة دائمة حتى يفى بالاحتياجات الجديدة . ويقوم الجميع بما فى ذلك من سيعملون بالسلك الدبلوماسى . بدراسة نفس المواد (والواقع أن أحداً لا يعرف من سيلحق بالسلك الدبلوماسى إلا بعد انتهاء الدراسة تماماً) . ومن ثم فإن أعضاء السلك الدبلوماسى يحصلون على الكثير من المعلومات الأساسية فى الاقتصاد وغيره فى حين أن العاملين بالخدمة داخل البلاد يحصلون على الكثير فى مجال العلاقات والمشاكل الدولية . ويعنى ذلك أن الصلة بين المجموعتين متوافرة من حيث وحدة موضوعات الدراسة .

توجد أخيراً مرحلة أخرى من شهرين قبيل انتهاء الدراسة ،وتسمى مرحلة المشروع ويقضيها الدارس

فى إحدى الشركات الخاصة ، وتكون هذه الشركات فى بعض الأحيان صغيرة جداً ويطلب من الشركات إسناد بعض المهام والمسئوليات إلى الدارسين .

وتوضع الدرجات لكل من الدارسين خلال المراحل المختلفة للدراسة ، وبناء عليه يتحدد الترتيب النهائى للنجاح. فالطلبة الذين يحصلون على أعلى الدرجات يختارون للعمل بمجلس الدولة وهيئة التفتيش المالى العام ثم بجهاز المحاسبات وأخيراً الوزارات المختلفة[1] .

(ب) مدرسة الفنون المتعددة :

وتقوم هذه المدرسة بتنفيذ البرامج التدريبية اللازمة لتوفير التخصصات الفنية العليا من الخريجين لأجهزة الخدمة المدنية وكذلك قطاعات البحوث والقطاع الخاص . وفى كل دورة يوجد بالمدرسة ٣٠٠ مكان يتم الإعداد لشغلها فى فصول ودراسات خاصة . وذلك فى مواد الرياضيات بمستواها العالى والخاص .

وامتحانات مسابقة القبول عبارة عن اختبارات تحريرية وشفهية فى الرياضيات والفيزياء والكيمياء والكتابة باللغة الفرنسية والتربية العامة ولغة أجنبية ولياقة بدنية وتستغرق الدراسة عامين ،والعنصر الغالب فى البرنامج الدراسى هو عنصر المحاضرات العامة ويرجع ذلك إلى نوعية الموضوعات التى تدرس كما يتضمن البرنامج حلقات بحث وإعداد أبحاث فردية وجماعية تعالج مشاكل حقيقية إلى جانب الدراسة الحرة فى موضوعات مختلفة . ويقوم جميع الطلبة بدراسة نفس المناهج وتقدر درجات الدارسين خلال مراحل الدراسة وهذه توجد فى مجموعها الترتيب النهائى للنجاح فى نهاية العامين

ولا يعمل جميع خريجى هذه المدرسة بالخدمة المدنية إذ يصبح بعضهم ضباطاً بالجيش أو مهندسين عسكريين ، كما أن بعضهم يتفرغ لأعمال البحث كما يعمل جزء منهم بالقطاع الخاص ، كما يعمل عدد آخر منهم بالهيئات الهندسية المدنية مثل هيئة المناجم والمواصلات اللاسلكية . . إلخ .

ويتعين على من يعمل من خريجى هذه المدرسة بهيئة من هيئات الدولة المعنية بالهندسة أن يلتحق بالمدرسة المناسبة لعمله والتى تنظم الدراسات التطبيقية فى ميدان تخصصه (المدرسة التطبيقية **Ecole D'application** وتقوم كل وزارة فنية بإدارة المدارس الخاصة بها من أجل تنظيم التدريب التخصصى اللازم لهيئة العاملين بها وكذلك العاملون بالصناعات التى تشرف عليها . وطلاب هذه المدارس من نوعين : نوع يلتحق بها مباشرة بعد التخرج من المدارس الثانوية وبعد اجتياز امتحانات مسابقة تعقد لهذا الغرض . والنوع الآخر هم خريجو مدرسة **(Pol-technique)** والنوع الثانى هو الذى يتقلد الوظائف

---

(١) حدث تعديل هام فى سبتمبر سنة ١٩٧١ فى نظام الدراسة فى طبيعة المواد التى تدرس لطلابها . فأبعدت عنها الصفة القانونية التى كانت تعاب عليها .

العليا فى حين أن النوع الأول يلتحق بالعمل فى إحدى الهيئات الفنية من غير الهيئات الممتازة أو بالقطاع الخاص .

أما فى المملكة المتحدة ، فإن كلية الخدمة المدنية (College of the Civil Service) تعد أهم معهد تدريبى مركزى للخدمة المدنية .

وقد تم إنشاء هذه الكلية فى يونيو ١٩٧٠ بناء على توصيات تقرير لجنة فولتون (Fulton) للإصلاح الإدارى . وتختص هذه الكلية بالتدريب المركزى للإدارة العليا والإدارة التنفيذية وذلك إما فى مركز الكلية فى إحدى ضواحى لندن أو فى واحد من فرعيها (لندن وادنبره) ويدير الكلية مدير مسئول يعمل على تنفيذ السياسة التى يرسمها مجلس أعلى هو « المجلس الاستشارى لكلية الخدمة المدنية » . ويكون هذا المجلس من عدد من خبراء الإدارة العامة مع عدد من كبار العاملين فى الجهاز الإدارى .

ويرفع مدير الكلية تقريراً سنوياً إلى المجلس الاستشارى ويتضمن أهم الأنشطة التى قامت بها الكلية مع مقترحاته وتصوراته لنشاطها فى المستقبل[1] .

وتلاحظ التقارير السنوية للكلية كذلك كبار العاملين فيها أن ظهور هذه الكلية نتيجة توصية محددة من لجنة للإصلاح الإدارى — قد أدى إلى توقع الكثير منها — كذلك فإن أعضاء الخدمة المدنية الذين التحقوا بها تباينت مشاعرهم من شعور بأنهم أقل كفاءة من المستوى المطلوب أو أنهم من الأعضاء البارزين الذين يعدون لوظائف عليها . وقد أدى ذلك إلى إلقاء تحديات كبرى على المسئولين عن الكلية خصوصاً فى السنة الأولى من إنشاءها .

تتركز الموضوعات التدريبية للكلية على العلوم الإدارية والاجتماعية وتحاول الكلية منذ تكوينها أن تقدم « الوسائل » العملية التى يمكن بمقتضاها لأعضاء الخدمة المدنية أن يستخدموا تلك العلوم فى عملهم اليومى فى الجهاز الإدارى .

وحتى تحقق الكلية ذلك فإنها عملت على تنمية نشاط البحوث ليسير جنباً إلى جنب مع النشاط التدريبى . ولذلك فقد تم تنظيم الكلية بحيث انقسمت إلى قطاعين رئيسيين قطاع الدراسات — قطاع البرامج . وينقسم قطاع الدراسات إلى عدة أقسام هى :

* قسم الاقتصاد
* قسم إدارة الأفراد
* قسم الإدارة العامة
* قسم الإدارة فى المجالات الاجتماعية
* قسم الإحصاء .

---

(١) ظهرت حتى الآن ثلاث من هذه التقارير :

— The Civil Service College : (ist. annual report , by the principal; the civil Service College advisor. counsil — HMSO, Ien. 1972

— 2 nd annual report, H.M.S.O., Con — 1973

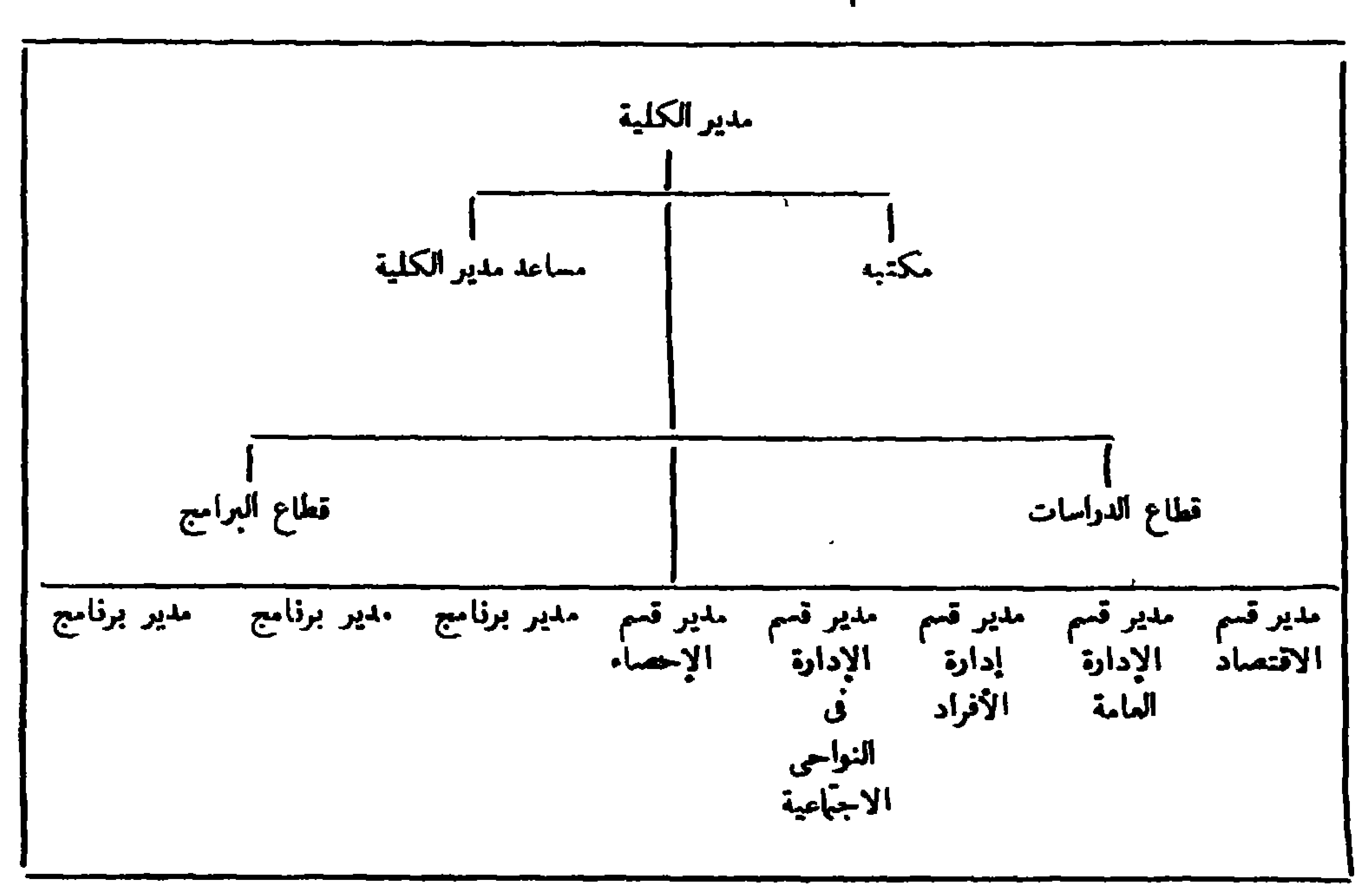
— 3 rd. annual, report, H.M.S.O., Con — 1973

ويرأس كل قسم مدير يعمل معه عدد من الخبراء والباحثين والمساعدين ويهتم بكافة الدراسات والأبحاث اللازمة للكلية ، كما يشارك مدير كل قسم فى صياغة محتويات مواد البرامج التدريبية واختيار المحاضرين من خارج الكلية. كما يقومون باقتراح للمراجع والمواد التعليمية لمكتبة الكلية ، كما أنهم يقومون بالقاء بعض المحاضرات فى البرامج التدريبية .

أما « قطاع البرامج » فيقسم كذلك إلى عدة أقسام كل قسم يرأسه مدير برامج وهم جميعاً من كبار العاملين فى الخدمة المدنية (مستوى مدير عام ؛ وكيل وزارة) وهؤلاء مسئولون بالتعاون مع مديرى أقسام الدراسات بإعداد البرامج وتنفيذها .

ويعمل مع هؤلاء عدد كبير من خبراء ومنفذى البرامج التدريبية الذين يقومون بمتابعة وتنسيق وتقيم البرامج التدريبية .

ويظهر لنا من الشكل التالى التنظيم الإدارى للكلية .



شكل رقم (١١) : التنظيم الإدارى فى كلية الخدمة المدنية فى المملكة المتحدة (١٩٧٥)

المصادر : التقارير السنوية للكلية (مراجع سابقة)

مقابلات مع مدير الكلية الأستاذ (Eugene grebenik) يوليو ١٩٧٥ أجراها المؤلف)

ويهتم مدير الكلية وكبار المسئولين فيها اهتماماً فائقاً بتنمية العلاقات مع المراكز التدريبية الشبيهة فى أوربا .

٥ – تنقسم برامج المعهد إلى عدة أنواع وهى تخضع للتطوير والتعديل المستمرين تبعا للحاجه التى تظهر فى البحث والدراسة . وسوف نستعرض هنا أهم تلك البرامج . . .

* حلقات تدريبية لكبار العاملين فى الخدمة المدنية :

وتضم العاملين فى مستوى معادل لمدير عام ووكلاء الوزارات ، ومدة الحلقة عادة حوالى ثلاث أيام مقيمة فى المقر الرئيسى للكلية ،وكل حلقة تتناول موضوعاً واحداً فقط من الناحيتين العلمية والتطبيقية – ومن أمثلة الموضوعات :

فى الإدارة العامة	الإدارة فى العلوم والتكنولوجيا . التفاعل بين الإدارتين المركزية واللامركزية . الحكومة والمواطن .
فى إدارة الأفراد	الجديد فى مجال العلاقات الإنسانية . مقارنة نظم الإدارة الأفراد .
فى إدارة النواحى الاجتماعية	إدارة الخدمات الصحية . دور الأجهزة الأهلية والجمعيات فى المجتمع . تنمية الوعى الضريبى .
فى الاقتصاد	مواجهة التضخم . إدارة نظم التخطيط .
فى الإحصاء	تخطيط القوى العاملة .

* دورات التنمية الإدارية للإدارة التنفيذية :

وتضم كبار المتفذين العاملين فى الخدمة المدنية ومدتها عادة ثلاثة أسابيع مقيمة فى الكلية وهذه الدورات مخصصة للعاملين المهنيين الذين ليس لديهم دراية كاملة فى الإدارة العامة والذين هم مرشحين لشغل وظائف إدارية قيادية .

وتصمم كل دورة على أن تؤدى إلى الإلمام بالموضوعات التالية :

* العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على سياسات وقرارات الحكومة .
* خلق وتنمية الأفكار والسياسات الجديدة والبناءة .
* تأثير الضغوط الخارجية على الخدمة المدنية .

- المدخل الكمى فى صنع القرارات وفى توجيه الموارد ..
- النظم الإدارية وتطبيقاتها الممكنة فى الخدمة المدنية .
- العوامل الإنسانية فى الإدارة العامة .

* دورات الإدارة الوسطى :

وهذه الدورات تعد للعاملين فى المستويات الوسطى من المهنيين الذين لم يسبق لهم دراسة الإدارة أو ممارسة أعمال ذات صبغة إدارية بحتة وهى لمدة ستة أسابيع ويمكن ألا تكون مقيمة . وكل دورة تنقسم إلى فترتين مدة كل واحده ثلاثة أسابيع ويفصل بينهما عدة أشهر يعود بعدها المتدرب لتكملة الدورة وهدف الدورة هو المساعدة فى تكوين فهم موضوعى لعمل الإدارة ومشاكلها وتطبيقات علوم الإدارة . وتتناول كل دورة أربعة موضوعات هى : —

- التنظيم الإدارى الحكومى و إعادة التنظيم .
- التأثيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية على الإدارة الحكومية ،
- نظم المعلومات وفائدتها للإدارة الحكومية .
- إنشاء السيطرة على نظم العمل وعلى الأفراد .

* دورات لموضوعات متخصصة :

وهذه الدورات تكون مدتها قصيرة (حوالى ثلاثة أيام) والغرض من أى منها هو سرعة إلمام المتدرب بالجديد فى موضوع معين . ويشارك فيها العاملون فى المستويات التنفيذية الوسطى وهى دورات مقيمة . وموضوعاتها متباينة وتشبه إلى حد كبير الحلقات الدراسية لأعضاء الإدارة العليا ..

* دورات للإخصائيين :

وهى دورات مقيمة كل منها لمدة أربعة أسابيع تعد خصيصاً للأخصائيين والفنيين من الجامعيين حديثى الالتحاق بالخدمة ، وأهم موضوعاتها :

- إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية .
- الوسائل الكمية فى الإدارة .
- النظام الاقتصادى وكيف يعمل ..
- الإدارة الحكومية وهيكل وضع السياسات العامة وتنفيذها .
- النواحى الاجتماعية المؤثرة على الإدارة .

* **دورات للإداريين :**

وتخصص هذه الدورات للعاملين بعد السنة الأولى من الالتحاق فى الخدمة وهى لمدة عشرة أسابيع مقيمة تتناول الموضوعات الإدارية والتنظيمية فى جوانبها التطبيقية مع تركيز على الإطار العام الذى تعمل الإدارة البريطانية فى نطاقه .

* **دورات النظم الإدارية :** (Management Systems)

وهى دورات متخصصة فى النواحى التطبيقية الحديثة لنظريات الإدارة والتنظيم وبحوث العمليات والبرمجة ونظم المعلومات ونظم مراكز التكاليف . . . إلخ وتتفاوت المدة حسب الموضوع إلا أنها تؤدى إلى إلمام المتدرب بأسلوب تطبيق الموضوع الذى حضر دورته ثم يبدأ فى التطبيق فى إدارته تحت إشراف الكلية للتأكد من نجاحه ومن إلمامه بالموضوع ومن قدرته على استخدام « التكتيك » الذى تدرب عليه .

الفصل الحادى عشر

معنويات العاملين

تعريف :

المقصود بمعنويات العاملين هو «الموقف الداخلى السلوكى للعاملين كمجموعة متضامنة نحو تحقيق أهداف مشتركة» .

وعلى هذا النحو فإن تحقيق مستوى إيجابى لمعنويات العاملين يعد ركناً أساسياً للعمل، إلا أنه وحتى وقت قريب لم يحظ موضوع معنويات العاملين بالعناية الكافية من الإدارة .

فقد كان كل اهتمام الإدارة منصباً على دفع الأجر المناسب للأعمال المختلفة بغض النظر عن «معنويات العمل». وقد أخذ الاهتمام بمعنويات العمل عندما تبين تأثيرها على إنتاجية الأفراد ، وقد أيد ذلك اهتمام الجيوش المتحاربة (الحرب الثانية) بتوضيح التأثير المعنوى على المقاتلين ، وقد أدى ذلك إلى نشأة وتطور اهتمام موضوعى واسع بذلك الموضوع وهو ما نتج عنه ظهور نوعين من البرامج فى إدارة الأفراد .

* برامج موجهة للتعرف على وقياس معنويات العمل .
* برامج موجهة لرفع معنويات العمل .

والمقصود بالتعرف على معنويات العمل (معنويات العاملين) الروح السائدة بين العاملين تجاه العمل ، فلو كان العاملون مترابطين متفهمين لوظائفهم فى المنظمة ومقتنعين بها فإن هذا يشير إلى معنويات عمل مرتفعة والعكس صحيح .

وهذا يستلزم ضرورة اهتمام الإدارة بوضع مؤشرات علمية لقياس معنويات العمل للتحقق من مدى ملاءمة نظم العمل التى تتبعها ، ولكى تدخل عليها التعديلات الضرورية والملاءمة بما يحقق الإيجابية المطلوبة لدوافع العمل .

قياس معنويات العمل :

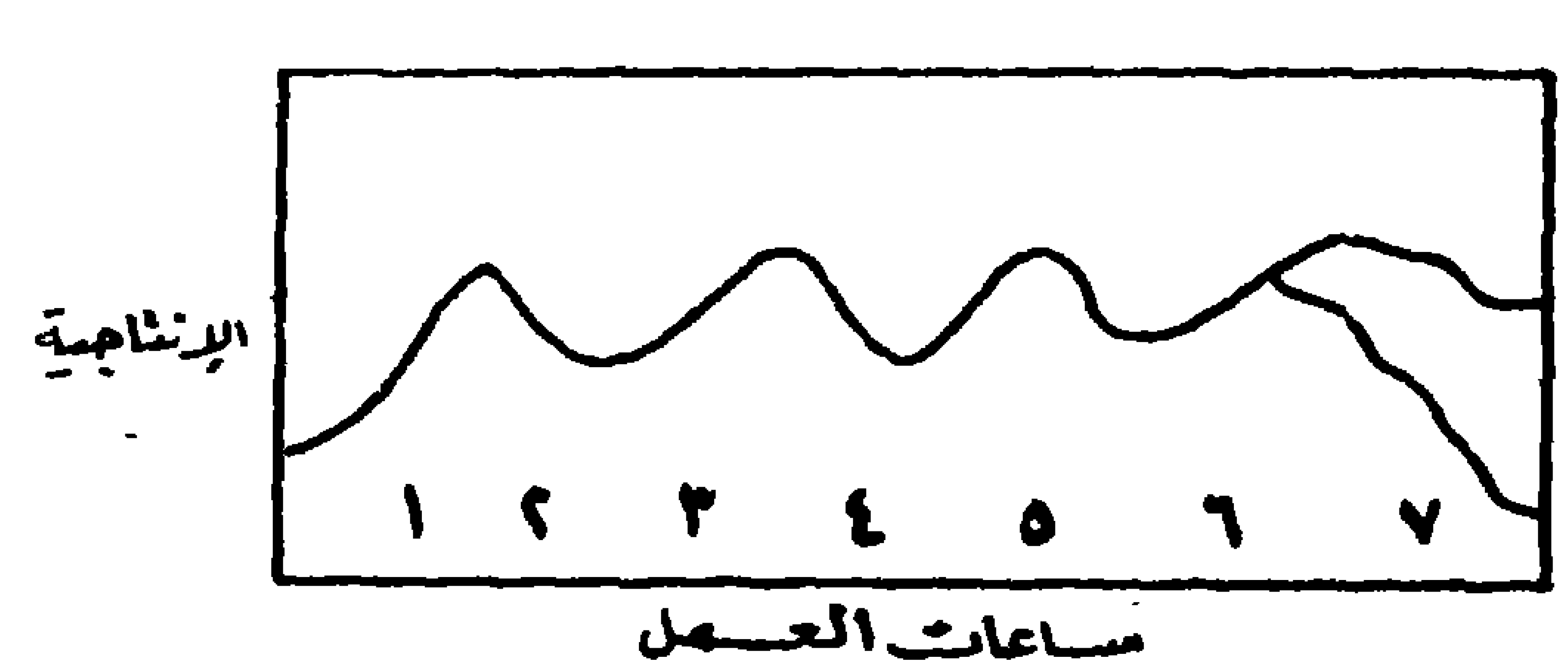
تتعرف الإدارة على معنويات العمل عن طريق المقابلات والاستقصاءات والملاحظة التى يقوم بها إخصائيون فى التحليل السلوكى والاجتماعى .

ولكن توجد فى العادة بعض الأعراض التى توحى لإدارة الأفراد بانخفاض معنويات العمل . ومن هذه الظواهر المألوفة لانخفاض معنويات العمل .

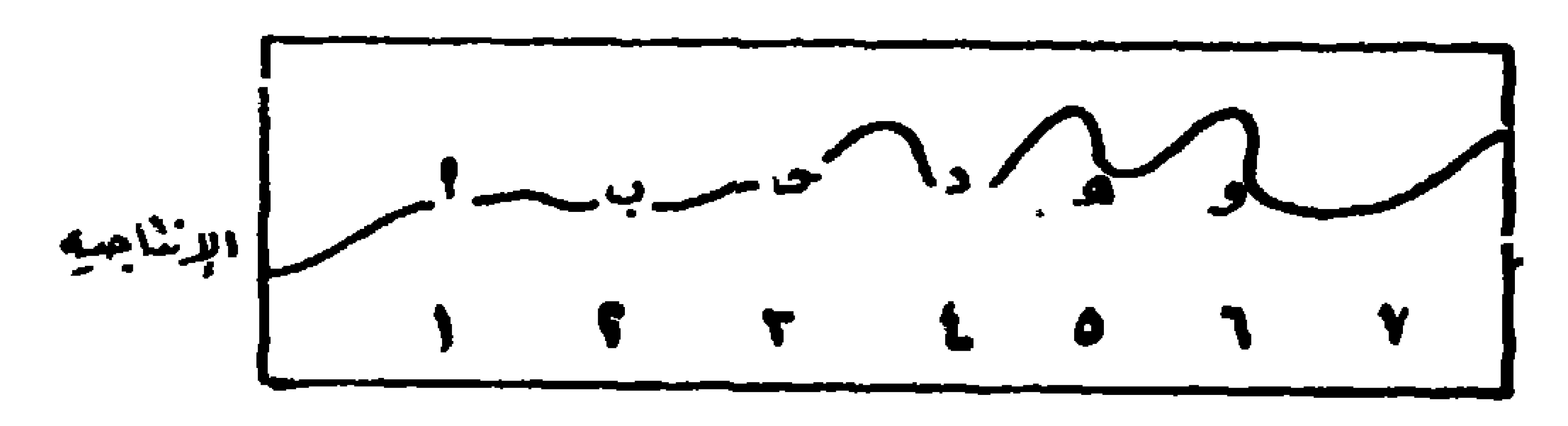
١ ــ عدم الاهتمام بالعمل :

ويظهر فى شكوى الفرد وإهماله تأدية واجباته ومعارضته لرؤسائه . . . إلخ .

وعادة ما يكون ذلك نتيجة الإرهاق أثناء العمل . إذ لوحظ أن حالات عدم الاهتمام بالعمل يمكن أن تظهر فى الساعات الأخيرة من العمل . كما يشير الشكل التالى :



كما يمكن أن يظهر عدم الاهتمام بالعمل نتيجة الملل من العمل نفسه
وفى هذه الحالة يظهر لنا شكلاً مختلفاً كالآتى



فى الحالة السابقة تحدث ذبذبة فى إنتاجية الفرد لمرور لحظات من الملل الشديد تظهر عليه فى أوقات مختلفة ا ، ب ، حـ ، د ، هـ . وتعالج الإدارة عدم الاهتمام بالعمل الناتج من الإرهاق بإدخال فترات راحة قصيرة أثناء العمل وفى حالة عدم الاهتمام بالعمل نتيجة الشعور بالملل فإن الإدارة تعالجه بالاهتمام بعملية الاختيار ووضع الفرد فى أكثر الأماكن ملاءمة له .

٢ ــ ارتفاع معدلات الغياب :

ويعتبر مظهراً آخر سيئاً لانخفاض معنويات العمل ، ويعتبر التأخر عن مواعيد العمل شكلا من أشكاله . وكثيراً ما يخفى ذلك موقفاً معادياً تجاه الإدارة .

٣ ــ عدم إطاعة تعليمات الإدارة :

إن كثرة مخالفة تعليمات ولوائح العمل. والاستهتار بتوجيهات الإدارة وكثرة الشكوى ضد الرؤساء وضياع وقت كبير فى علاج مشاكل شخصية هو مظهر آخر لانخفاض معنويات العمل .

وانخفاض معنويات العمل يدل ضمن ما يدل عليه أن أسلوب العمل وتعليمات الإدارة لا تمثل

إطارات عمل إيجابية بالنسبة للأفراد . أى أنها لا تخلق دوافع العمل بالقوة المطلوبة ، والملاحظ فى هذا الشأن أن نظام الإدارة ذاته (تعلياتها) يجب أن تكون تحفيزية — أى مؤدياً إلى خلق دوافع قوية للعمل . إلا أن هذا وضع مثالى قدلا يتحقق بصورة مستمرة نتيجة التباين والتغير المستمر فى حاجات الفرد . كذلك نتيجة خضوع الفرد لنظم ضبط متعددة ، علاوة على ما ينتج عن تأثير المنظمة عليه . لكل هذه الأسباب لا مناص أمام الإدارة من وضع برامج متخصصة فى الحوافز . وإدخال التعديلات عليها من وقت لآخر لرفع المعنويات .

برامج الحوافز :

تتجه الإدارة الآن إلى التصرف على أساس تحفيز العاملين بطرق متعددة لتقوية دوافعهم على العمل وهو ما ينتج عن رفع معنوياتهم ، وبالطبع يتوقف النجاح فى ذلك على قدرة الإدارة فى اختيار الحافز الملائم الذى يدفع الأفراد للعمل . وهذه مشكلة عويصة لاختلاف دوافع العمل من دولة إلى أخرى ومن منظمة لأخرى . ومن فرد لآخر وفى الفرد الواحد من وقت لآخر . وتبين لنا الدراسات الحديثة — مع ذلك — وجود العديد من هذه الحوافز نتناولها باختصار على النحو التالى :

١ — الحوافز النقدية (الأجر وملحقاته) وتعتبر من أهم الحوافز المستخدمة وذلك لدور المال فى إشباع كثير من الحاجات الأساسية للإنسان .

وبالطبع تزداد أهمية الحافز النقدى كلما انخفض مستوى دخل ومعيشة الفرد والعكس صحيح — إذ أن الفرد بعد ارتفاع مستواه المعيشى ، تكون له دوافع أخرى للعمل مختلفة عن فترة بداية التحاقه بالعمل ؛ كما أن طبيعة النظام الاجتماعى والقيم السائدة فيه تعد مصدراً آخر فى تحديد أهمية الحافز النقدى .

٢ — الحوافز المعنوية : لا تقل الحوافز المعنوية أهمية عن الحوافز المادية ، بل إن الحوافز المادية لا تحقق الغرض المنشود منها ما لم ترتبط بالحوافز المعنوية ، ومن الحوافز المعنوية الهامة أن يشعر العامل بأنه قد أصبح سيد الآلة فعلا ولم يعد أحد التروس فى جهاز الإنتاج ويقتضى هذا الوضع اشتراك العامل فى عملية الإنتاج بأفكاره وآرائه بالإضافة إلى اشتراكه بقواه البدنية . ولقد أثبتت التجارب فى مجال الإنتاج أن العامل يستطيع إذا أتيحت له الفرصة أن يسهم بفكره إسهاماً فعالا فى تطوير عملية الإنتاج .

ومن الوسائل المستخدمة فى الحوافز المعنوية ما يأتى :

١ — لوحات الشرف داخل المنظمة يدرج بها أسماء البارزين فى الإنتاج وفى الأداء من العاملين .

٢ — أنواط الجدارة الإنتاجية يحملها كل من يحقق ابتكاراً أو تجديداً فى مجال عمله .

٣ — كؤوس الإنتاج يتسابق على الفوز بها سنوياً ذوو الكفاءة الإنتاجية العالية طبقاً لمقاييس ومعايير واضحة تتضمن كفاية العمل بالإضافة إلى المستوى الخلقى والتعاون مع الآخرين والتفانى فى تحقيق خطة الإنتاج أو الخدمات .

٤ — التمييز الأدبي والمعنوى فى المجالات المختلفة والتى منها : عضوية مجالس الإدارة والنقابات والمجالس الشعبية بحيث تقتصر على البارزين من العاملين .

٥ — المكافآت والرحلات والمزايا الترفيهية الأخرى بحيث تخص المتفوقين فى مجالات العمل تعويضاً لهم عن جهودهم الشاقة التى بذلوها فى الإنتاج .

٦ — تشجيع العاملين على تقديم المقترحات البناءة التى تساعد على تحسين مستوى الأداء وتطويره ومكافأة من يقدمون مقترحات ثمرة تثبت صلاحيتها .

٧ — تنمية القيادة الجماعية بين العاملين .

ثالثاً — الحوافز السلبية : (Negative)

الأنواع السابقة من الحوافز هى حوافز إيجابية — ويمكن أن تكون الحوافز كذلك سلبية — بمعنى أنها تثير دافع العمل عن طريق التهديد بالعقاب — والإحساس باحتمال الحرمان من إحدى رغباته قد يكون حافزاً للفرد للعمل بأقصى جهد .

رابعاً — الحوافز الجماعية : (Collective)

وقد تتجه الحوافز إلى الفرد فى مجموعة عمل لا الفرد وحده — وتسمى فى هذه الحالة بالحوافز الجماعية .

خامساً — الحوافز غير المباشرة : (Indirect)

والمقصود بها المفاهيم التى تطبقها الإدارة فى إقامة التنظيم الملائم وفى اختيار الأفراد الملائمين ، أى فى تهيئة المناخ الملائم للعمل . وعلى هذا النحو يمكن اعتبار « مفهوم المشاركة * » حافزاً غير مباشر فى مصر ، على الأقل نظرياً ، إذ يتوقف نجاح ذلك الحافز غير المباشر على كفاءة الإدارة فى تطبيق مفهومه .

سادساً — الحوافز المباشرة : (Direct)

وهى البيانات والبرامج الإدارية المقصود بها إثارة دوافع الفرد لبذل المزيد والأحسن من الجهد فى العمل ، والحوافز المباشرة بهذا المعنى تمثل نشاطاً هاماً يجب أن تعنى به إدارة الأفراد تحقيقاً لأهداف زيادة الإنتاجية .

ونلاحظ أن حوافز العمل تتأثر إلى أقصى درجة بطبيعة النظام الاقتصادى للدولة ، ففى دولة رأسمالية

* تتحقق المشاركة فى الإدارة فى جمهورية مصر العربية عن طريق نظم المشاركة فى الأرباح ونظم المشاركة فى الإدارة ونظم مكافآت الابتكار ونظم التكوين النقابى .

يكون الحافز النقدى هو أهم أنواع الحوافز وذلك نتيجة أن معظم حاجات الفرد فى هذا النظام تتحقق له عن طريق النقود مما يجعل أهم دوافعه للعمل هو العائد النقدى .

كما نلاحظ أنه فى الدول النامية حيث ينخفض مستوى دخول الأفراد بشكل عام لا بد وأن يكون الحافز النقدى كذلك هو أهم الحوافز لأنه يحقق استجابة منطقية مع حاجات الفرد لرفع مستوى معيشته :

أما فى الدول الاشتراكية فإن الإدارة تحاول الإفادة من بعض الحاجات الاجتماعية للفرد كاحتياجاته إلى الاطمئنان والاستقرار واحتياجاته إلى تقدير المجتمع والمسئولين . . . إلخ . فى استخدام حوافز أخرى جنباً إلى جنب مع الحافز النقدى . مثل حافز العقاب (حافز سلبى) وحافز للتقدير الشعبى والتقدير السياسى . . . إلخ .

وفى إطار مفهوم « المشاركة » فى الجمهورية العربية المتحدة ، يجب أن نلاحظ أن حوافز العمل لا بد وأن تراعى :

- الدوافع الاجتماعية والسياسية للفرد التى تجعله يسعى إلى الحصول على تأييد المجتمع وتقديره .
- الدوافع المادية للفرد فى دولة نامية والتى تجعله يسعى إلى زيادة مستواه المعيشى .

نظم الحوافز فى الخدمة المدنية فى مصر :

عملت الدولة تمشياً مع الاتجاه الاجتماعى على ضمان إشباع حاجات الاستقرار سواء من حيث التأمينات الاجتماعية وتحديد الحد الأدنى للأجور مع اتخاذ الضمانات الكفيلة بتحقيق وحدة العمال مع وحداتهم الإنتاجية من ناحية ومع المجتمع كله من ناحية أخرى .

فقد اتخذت الدولة منذ قوانين يوليو سنة ١٩٦١ إجراءات تستهدف تعديل علاقات العمل بما يتمشى مع الفلسفة السياسية للبلاد ، أولها المشاركة فى الربح وخفض ساعات العمل والضمانات بمختلف أنواعها والاشتراك فى مجالس الإدارة ومثل هذه الإجراءات تستهدف القضاء على التمايز بين الوظائف والقضاء على الاستغلال وتعبئة المجتمع على قدم المساواة فى سبيل الإنتاج بالفكر والعمل .

ثم جاء المشرع وأصدر القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ معتبراً فى ذلك أن الحوافز أساس وركيزة فى دفع عملية الإنتاج وقد تأكد ذلك فى القانون الجديد (٦١ لسنة ١٩٧١) وفيما يلى أهم سياسات الحوافز فى النظام المصرى .

• الحوافز الجماعية :

أوكلت اللائحة فى المادة (٢٢) لمجلس الإدارة وضع نظام للحوافز بما يحقق حسن استخدامها على أساس المعدلات القياسية العادلة للإنتاج ومستوى الأداء وذلك فى الوقت الذى يلتزم فيه بتنمية وتطوير إحساس العاملين بالمشاركة الواضحة المنظمة للوصول بهم إلى المستوى المطلوب .

كما أجازت اللائحة منح بدل طبيعة عمل فى حدود ٣٠٪ من الراتب الأساسى بشرط اعتماد مجلس الوزراء للأوضاع التى تنطبق عليها هذه القاعدة، كما أجازت اللائحة جواز منح شاغلى وظائف الإدارة العليا بدل تمثيل فى حدود ٥٠٪ م ٢١)

كما تضمن النظام فى المادة (٢٢) منه على أنه يجوز فى حدود الاعتمادات المخصصة فى الميزانية منح مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثاً أو اقتراحات جديدة تساعد على زيادة الإنتاج أو خفض تكاليفه أو تحسينه أو ابتكار أنواع جديدة أو زيادة التصدير . وبهذا تتحقق الغاية وهى سرعة الصرف وإشعار العامل بتقدير الوحدة التى يتبعها وذلك حتى لا يفتر حماسه من طول إجراءات الصرف .

كما قضى النظام فى المادة (٢٤) منه « يقرر مجلس الإدارة فى ختام كل سنة مالية مبدأ منح العلاوات أو عدم منحها بالنسبة للعاملين وذلك على ضوء المركز المالى وما تحقق من أهداف . ويتعين فى جميع الأحوال اعتماد قرار مجلس إدارة الوحدة الاقتصادية من مجلس إدارة المؤسسة واعتماد قرار المؤسسة من الوزير المختص ويكون المنح طبقاً لما يأتى :

(ا) النسبة التى تقرر من العلاوة للعامل الحاصل على تقدير ممتاز أو جيد .

(ب) نصف النسبة سالفة الذكر للعامل الحاصل على تقدير متوسط وتمنح تلك العلاوة الدورية أو النسب التى تقرر منها فى أول يناير من كل عام .

ومع ذلك لا يجوز منح العلاوة أو أية نسبة منها إلا بعد مضى سنتين كاملتين على التعيين أو سنة على آخر علاوة دورية منحت . كما لا تمنح أول علاوة دورية تستحق بعد الحصول على أية ترقية إلا فى أول يناير التالى لانقضاء سنة على الترقية . وتعتبر نظم المشاركة فى الأرباح وفى الإدارة من نظم الحوافز الجماعية المعمول بها فى المنظمات المصرية .

* الحوافز الفردية :

تنص اللائحة فى المادة (٢٥) من النظام إمكان تطبيق الحافز الفردى المادى إذا نصت المادة على أنه يجوز لمجلس الإدارة فى حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية منح علاوة استثنائية واحدة بفئة العلاوة الدورية للعامل بالمؤسسة أو بالوحدة الإنتاجية التابعة لها إذا بذل جهداً خاصاً يحقق ربحاً أو اقتصاداً فى النفقات أو زيادة فى الإنتاج ولا يعتبر منح العلاوة الاستثنائية من مواعيد استحقاق العلاوات الدورية ولا يجوز منح العلاوة الاستثنائية إلا مرة واحدة كل سنتين . كما تضمنت المادة (٨) إمكان الترقية بالاختيار ويمكن اعتبار ذلك ضمن الحوافز المادية الفردية التى تمنح للعامل الذى يؤدى دوره كاملا .

* **الحوافز المعنوية :**

وهى تلك التى تعطى شعوراً بالاستقرار للعامل ، وتطبق فى مصر على النحو التالى :

١ — يجوز للمجلس (أى مجلس الإدارة) وضع نظام لمنح بدلات خاصة تقتضيها طبيعة العمل أو مكانه على أن يعتمد هذا النظام من الوزير المختص .

٢ — يجوز نقل العامل ويشترط لصحة قرار النقل فى جميع الحالات ألا يفوت على العامل دوره فى الترقية ما لم يكن ذلك بناء على طلبه أو موافقته أو كان نقله بقرار من رئيس الجمهورية .

٣ — تسرى على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القطاع أحكام القانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٤ والخاص بالأمراض المزمنة والذى يقضى بمنح العامل المريض بأحد الأمراض المزمنة إجازة مرضية بأجر كامل إلى أن يشفى أو تستقر حالته استقراراً يمكنه من العودة إلى مباشرة عمله أو يتبين عجزه من مزاولة أى مهنة أو عمل .

٤ — كما أعطت العاملة إجازة وضع وذلك لمدة شهر بمرتب كامل ثلاث مرات طوال مدة خدمتها ولا تدخل هذه الإجازة فى حساب الإجازات السنوية أو المرضية .

٥ — ومنح العامل إجازة خاصة للحج بمرتب لمدة شهر وذلك مرة واحدة طوال مدة خدمته .

٦ — علاج العامل ولو بالخارج .

٧ — الإجازات الدراسية والمنح والبعثات التدريبية .

* **الحوافز السلبية :**

وهى تلك التى قصد بها المشروع وضع ضمانات من أجل الإنتاج وحمايته ، كما أن المشروع قصد بها أن يحمى العامل المجد ويحافظ عليه وعلى حقوقه ومكاسبه . أما العامل المهمل فقد يتخطى فى العلاوة بل قد يحرم منها ومن الترقية ، وقد يتجاوز ذلك عن طريق خفض المرتب وخفض الفئة أو خفضهما معا ، وقد أجازت اللائحة بقرار من رئيس مجلس الإدارة نقل العامل الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط إلى عمل آخر يتلاءم مع استعداده ، وإذا قدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف أجاز تنزيله إلى وظيفة أدنى مع تخفيض مرتبه بما لا يتجاوز الربع فإذا قدم عنه التقرير الثالث بدرجة ضعيف جاز فصله من الخدمة بقرار من رئيس مجلس الإدارة . هذا فضلا عن الجزاءات التأديبية التى توقع على العاملين والمنصوص عليها وهى :

(أ) الإنذار .

(ب) الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة .

(حـ) الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر :

(د) الحرمان من العلاوة أو تأجيل موعد استحقاقها لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .

(هـ) خفض المرتب .

(و) خفض الوظيفة .

(ز) خفض المرتب والوظيفة معا .

(ح) الفصل من الخدمة .

وقد نظمت اللائحة بالطبع أسلوب تطبيق هذه الجزاءات حتى لا تسمح لأى احتمالات غير موضوعية فتحدد فى كل حالة إجراء توقيع العقوبة وحق العاملين فى ذلك الشأن .

إذا انتقلنا إلى الحكومة فنلاحظ أن نظام العاملين الجديد (٥٨ لسنة ١٩٧١) قد رأى كذلك فى الفصل الثانى الاهتمام بموضوع الحوافز فأجاز (بقرار من رئيس الجمهورية) منح بدلات طبيعة عمل أو بدلات مهنية للعاملين .

كما أجازت اللائحة (م ٢٢) للمنظمات الحكومية وضع نظم الحوافز بما يحقق استخدامها على أساس معدلات قياسية للإنتاج أو الخدمات أو حسب مستويات الأداء . كما أجازت تقرير مكافأة تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثاً أو اقتراحات تساعد على تحسين العمل .

الملاحظ إذاً أن إدارة الأفراد فى الحكومة والقطاع العام مطالبة بوضع البرامج الملائمة للحوافز فى حدود هذا الإطار المتسع الذى نظمته الدولة وسوف يكون مثل هذا البرنامج جامعاً لأنواع الحوافز المختلفة .

الإطار المناسب للعمل :

إن الشروط العامة التى وضعتها الدولة والتى تتيح المجال أمام إدارات الأفراد – سواء فى الحكومة أو فى القطاع العام – لوضع برامج الحوافز موضع التنفيذ بما يؤدى إلى رفع معنويات العمل – أن هذه الشروط وإن كانت تخلق القاعدة المناسبة إلا أنها لا تكفى . لقد لاحظنا فى الفصل الثانى كيف أن السلوك البشرى يعد مسألة بالغة التعقيد حيث تتداخل عوامل كثيرة فى ترتيب حاجات الفرد وفى التأثير على ذلك الترتيب . ويعنى ذلك ضمن أشياء أخرى أن الفرد داخل المنظمة يتعرض لعملية تأثير مستمرة على سلوكه ودوافعه داخل مواقع العمل[١] .

إن إدارة المنظمة تبغى استخدام الفرد لتحقيق أهدافها وذلك عن طريق دفعه للسلوك الملائم لوظيفته وعمله – أى تبعا لمقتضيات الهيكل التنظيمى الرسمى (Formal Organizational Structure) :

(١) Paul R. Lawrence & Jay W. Larsoh, Organization & Environment. Harvard, 1967.

ولكن الفرد بدوره يأمل كذلك فى استخدام المنظمة لإشباع حاجاته الخاصة (الأساسية والاجتماعية) وليس من الضرورى أن تكون سلوكيات الفرد نحو تحقيق أهدافه فى المنظمة متفقة مع السلوك الوظيفى المطلوب لتحقيق أهداف المنظمة[1] .

ومن هنا تهتم دراسات الإدارة بتهيئة إطار مناسب للعمل يستطيع الفرد فى إطاره أن ينمى سلوكه بما لا يتعارض مع أهداف العمل وبما يكون فى النهاية وفى ذاته – أى ذلك الإطار – مجال صالح لتحفيز العاملين . وترى دراسات الإدارة أن تهيئة ذلك الإطار هو شرط مبدئى وأساسى لرفع معنويات العاملين وزيادة تماسكهم ووقوفهم خلف الإدارة . وهناك دراسات كثيرة فى ذلك المجال أهمها ما يرى أن الإطار المناسب للعمل يتحقق عن ثلاثة عناصر إذا ما توافرت تحقق ذلك . هذه العناصر الثلاثة هى :

- وجود نظام الإشراف الموضوعى على الأفراد أى وجود رؤساء للصف الأول على درجة عالية فى المهارة والقدرة على قيادة المجموعة وحل مشاكلها أول بأول .
- وجود قيادات إدارية عليا تقود المنظمات العامة بروح الخدمة العامة والإحساس بالمسئولية مع توافر الكفاءة الموضوعية فى قيادتها .
- توافر نظام فعال للاتصالات يعطى للمنظمة الحيوية اللازمة لرفع معنويات العمل . وسوف نتناول هذه العناصر باختصار على النحو التالى :

- نظام الإشراف فى المستويات الدنيا :

إن المشرف يمكن تشبيهه بالأداة التى تربط بين التنظيم وتعليمات الإدارة وقراراتها من ناحية والفرد فى جماعة العمل من الناحية الأخرى لذا فإن الدراسات السلوكية والاجتماعية تعد سلوك واتجاهات المشرفين عاملا حاسما فى تحديد سلوك الأفراد ورفع أو خفض معنويات العمل لا تقل أهميته عن تأثير الهيكل التنظيمى ذاته .

وكل الدراسات قد اتجهت إلى نتيجة أساسية فى ذلك الصدد وهى ما يعرف بمبدأ التوازن فى القوة (Power Equalizing) أى الموازنة فى القوة بين المشرف والأفراد ، وأن هذا هو الأساس فى تحقيق المعنويات المرتفعة لجماعة العمل وتصبح المشكلة فى ذلك الشأن هى كيف يتصرف المشرف : أى الأسلوب الملائم لتوجيه الأفراد بما يحقق ذلك المبدأ ؟

ويمكن التفرقة بين نوعين من الإشراف يسمى الأول (Employee centered) أى إشراف مركز حول العامل والآخر يسمى (Job-centered) أى إشراف مركز حول الوظيفة أو العمل[2] .

---

(١) E. Wight Bakke : The Fusion Process. Yale University, 1953.

(٢) R. Likert : Patterns of Management. N.Y., 1961.

فالنوع الأول :

١ ـ حازم وإن كان يأخذ بعين الاعتبار الظروف الشخصية ويبدو فيه اهتمام أصلى برفاهة العمل .

٢ ـ لايتدخل فى شئون العمل ولكن يعزز العامل نفسه .

٣ ـ يضع الثقة فى الفرد لذلك فيضع أهداف طموحه .

٤ ـ ينمى روح المعاونة الجماعية بين الأفراد .

أما النوع الثانى :

فى الإشراف فإنه بتركيزه على الوظيفة يميل إلى اعتبار العمال مجرد أدوات لتحقيق أهداف الإنتاج

وبناء على ذلك يكون النوع الأول أقدر على تحقيق التجانس فى جماعة العمل لأنه يقوم على التفهم والتعاطف مع التكوين الشخصى والدوافع السلوكية للعاملين .

وقد تطورت دراسات التنظيم فى ذلك الصدد وذهبت إلى وجود حالتين متطرفتين فى سلوك المشرفين .

(الأول) :

حالة التحرر الكامل (Laissez Faire) حيث يسمح المشرف لعماله أن يعملوا ما يشاءون (المشرف المتحرر) .

(الثانى) :

حالة الاستبداد (Autocracy) حيث لايسمح المشرف لعماله إلا بما يقوله لهم ويعاملهم بقوة (المشرف المستبد) .

تنمية القيادات :

توصلت دراسات الإدارة كذلك إلى أن وجود رؤساء يتصفون بالصفات الحقيقية للقيادة يعد ركنا أساسيًّا فى تحقيق إطار مناسب للعمل تظهر فيه إمكانيات كبرى لتنمية معنويات العاملين وتماسكهم فى سبيل تحقيق غايات المنظمة .

إن دراسات التنظيم ، تهدف ضمن ما تهدف ، إلى تحقيق أقصى فاعلية ممكنة في العمل ، في سبيل تحقيق أهداف المنظمة . وتقوم تلك الدراسات الآن على قاعدة الاعتراف بالتنظيم في جانبه الاجتماعي والثقافي ، وعدم اقتصار مفاهيم وأساليب التنظيم على الجانب الرسمي فقط . وهذا يؤدي إلى قيام مفهوم القائد (Leader) جنباً إلى جنب مع مفهوم الرئيس (Superviser) ويضمن هذا ليس خضوع الأفراد رسمياً ولكن تحرك الأفراد فعلياً كجماعة في نفس الوقت .

ولكي يصبح الرئيس ، قائداً ، فلا يكفي أن يملك السلطة ، بل لابد من أن يملك معها النفوذ الذي يجعل مرؤوسيه يتبعونه عن اقتناع وعن رضى . لذلك فإذا كانت السلطة تعتمد على مقدار التخويل الممنوح للرئيس فالقيادة تعتمد على الصفات الشخصية للفرد .

وهناك بعض الذين يعتقدون أن القيادة يجب أن تكون رد فعل الموقف (Situational view) بمعنى أن ظروف العمل هي التي تحدد إمكانيات تطبيق صفات القيادة لدى شخص معين ولا يستطيع أن يكون إلا رئيساً فقط في موقف آخر . وهذا الرأي صحيح إلى أبعد حد . ففي بعض الظروف يكون على الرئيس إتباع أقصى مايمكن من الحزم واللجوء إلى سلطته الرسمية فقط ، في حين أن في مواقف أخرى نراه يتمتع بقدر من حرية التصرف والمبادرة يستعملها بصفته قائداً أكثر من استعماله لهما بصفته رئيساً يتوقع الطاعة والانصياع لأوامره .

وتزداد أهمية التركيز على صفات القيادة كلما توغلنا في السلم الإداري (heirarchy) زادت أهمية جماعة العمل والمشرفين[١] . وقد اتضح بما لا يقبل الشك أن «الرؤساء» الذين يمتلكون صفات القيادة هم الأقدر على توجيه العمل بأساليب تخلق الإطار المناسب على رفع معنويات العاملين وتحفيزهم .

وبالمثل فإن الرؤساء الذين يفتقرون إلى تلك الصفات يضعون معنويات العاملين في مستوى ردىء مهما حاولت «الإدارة» تطبيق نظم للحوافز ومهما تهيأ ذلك في قوانين ونظام البلاد .

ونظراً لأهمية القيادة في تحقيق التوازن لجماعة العمل ، فقد قامت دراسات عديدة تحاول توضيح الصفات التي تخلق الرئيس القائد ومن هذه الصفات[٢] .

١ — إفساح المجال للمرؤوسين لإظهار مبادرتهم وروحهم الابتكارية فيما يقومون به من أعمال . فالرئيس المتحكم في مرؤوسيه إلى حد تضييق الخناق على مقدراتهم وتقديراتهم هو رئيس رسمي يهمل الجانب القيادي في الإدارة وقد يخلق هذا الرئيس مرؤوسين حريصين على الظهور بمظهر الطاعة أمامه. لكنه لا يضمن الولاء الحقيقي النابع عن إقناع من مرؤوسيه .

---

(١) R. Likert : New Patterns of Management, 1961, p. 7.

(٢) R. L. Katz : Executive skills; What makes a good administration. N.Y., 1954.

٢ — من أهم صفات القيادة كذلك ، القدرة على خلق روح العمل الجماعى (teamwork) بين جماعة العمل ، إن الرئيس القائد هو الذى يستطيع استعمال أساليب العمل الجماعى .

٣ — وتعتبر القدرة على الاتصال (Communicaion) أهم صفات الرئيس القائد . والاتصال الذى نعنيه هنا هو اتصال مزدوج من وإلى الرئيس منه فى شكل توضيح وشرح ومناقشة للتعليمات ، وإليه فى شكل تلقى المقترحات واحترامها ومناقشتها مع المرؤوسين[١] .

٤ — ومن الصفات اللازمة للرئيس القائد أن يملك الخبرة والمهارة الوظيفية التى تجعل تعليماته وتوجيهاته منطقية وموضع احترام من مرؤوسيه . فالمرؤوس يحترم ويطيع الرئيس الذى يفهم عمله ولا يمكن أن نتوقع منه الاحترام لرئيس لا تستند رئاسته إلا على السلطة. ومن المألوف أن يتوقع المرؤوسين أن يكون إتقان وفهم رئيسهم للعمل أكثر من إتقانهم وفهمهم هم .

٥ — ومن الصفات التى تعطى للرئيس مكانة القائد أن تمنحه المنظمة القدر الكافى من السلطة ، فالرئيس الذى يملك صفات شخصية قيادية تضيع أهمية هذه الصفات إذا لم يمنح من السلطة القدر الكافى لممارسة ما تطلبه الرئاسة والقيادة من توجيه وتوقيع عقوبات ومكافأة وإشراف ... إلخ . وتقدم لنا دراسات الاجتماع بعض الوسائل التى يمكن عن طريقها اختيار وتنمية القيادات فى المنظمة وسوف نشير فيما يلى إلى أهم هذه الوسائل .

أولاً — القياس الاجتماعى : (Sociometry)

تقوم عمليات القياس الاجتماعى (Sociometry) على أساس أن بناء العلاقات الاجتماعية ليس مطابقا بالضرورة للبناء الرسمى . ويقوم البناء الاجتماعى أصلا على مجموعة من عمليات الاختبارات الموجبة والسالبة التى يقوم بها الأفراد والتى تقوم على الجذب والنفور أى على نوع من التقارب الاختبارى بين الأفراد .

ولقياس قوى الجذب والنفور بين أفراد الجماعة الواحدة ، يمكن الاستعانة بالاختبارات السوسيومترية (Sociometric Test) ويحتاج هذا الاختبار إلى إثارة الأفراد وتحفيزهم للمشاركة فى تقديم اختباراتهم وتقدم هذه الاختبارات فى شكل رسوم بيانية يطلق عليها اسم سوسيوجرام (Sôeic5ram) ويطلب من كل فرد فى جماعة العمل الواحدة أن يحدد اختباره للأفراد الذين يأتلف معهم داخل الجماعة وذلك بوضع أسئلة مباشرة مثل[٢] :

---

(١) R. Likert : Motivation, the core of management. Personnel Seeries No. 155, N.Y., 1953, pp. 3-21.

(٢) Paul Mulder : Sacionetry. N.Y., 1960.

١ — مع من الأفراد تفضل العمل ؟ .

٢ — أى الأفراد تفضل التعاون معه أكثر من الآخرين ؟ .

٣ — مع من من الأفراد تفضل قضاء وقتك ؟ .

وأهمية هذه الدراسات أنها تتيح للمنظمة أن تجمع الأفراد المتناسقين فى مجموعات صغيرة للعمل معا . كما أنها تستطيع اختبار وتنمية مهارات القيادة لدى بعض الأفراد فى الجماعة .

ثانياً — التفويض :

يعد التوسع فى التفويض وإفساح المجال أمام المرؤوسين لتحمل أعباء إدارية أوسع مع منحهم السلطات اللازمة لكى يثبت كل منهم مدى قدراته الرئاسية أهم وسائل تنمية الصفات القيادية لدى الرؤساء .

ثالثاً — قياس الأداء :

وربط الإنجاز الإدارى بمقاييس أداء علمية — كلما كان ذلك ممكنا — حيث إن هذه الوسيلة تنمى تحمل المسئولية لدى الفرد ، وتخلق لديه إحساساً قوياً بقيمة كل قرار يتخذه وتنمى روح التحليل لآثار القرار ونتائجه . وبجعلها عوامل تساعد على خلق المناخ الملائم لتنمية المهارات القيادية .

* تنظيم شبكات الاتصال :

تعد وسائل الاتصال داخل المنظمة من أهم الأسس التى تقوم عليها الإطارات المناسبة للعمل . ومن زاوية موضوع معنويات العاملين فإن شبكات الاتصال الفعالة ، تضع الأفراد تحت تأثير موضوعى داخل مواقع العمل مما يزيد من إمكانياتهم وقدراتهم ويساعدهم على رفع مستوى الأداء ، وكلها جوانب هامة فى تقوية ارتباط الفرد بزملائه ورؤسائه وبأهداف المنظمة . إن الفرد الذى يعمل فى منظمة تتسم بانخفاض كفاءة تدفق المعلومات وجمود سبل الاتصال لابد وأن يصاب بالقنوط من الإدارة . ويبتعد عن تفهم غايات المنظمة ويفقد القدرة على إظهار قدراته مما ينعكس فى النهاية على انخفاض معنوياته[١] .

وتعد أنواع الاتصالات (شبكات الاتصال) لذلك جوهر ديناميكية التنظيم وقد بين الأستاذ شستر بارنارد ذلك بقوله « إن الوظيفة الأولى للإدارة هى تطوير وصيانة الاتصال[٢] .

---

(١) د. عاطف محمد عبيد إدارة وتنظيم المشروعات — دار النهضة العربية ١٩٧١ ، صفحات ٤٠٧ وما بعدها .

(٢) op. cit., p. 226.

(The first executive's function is to develop and maintain a system of communication).

ويعد اتجاه الاتصال (Direction of communication) بالنسبة للفرد عاملا أساسياً فى تقرير نوع الشبكة . وقد يكون اتجاه الاتصال واحداً يعود ثانية إلى المخاطب بعد أن يكون قد وصل إلى مسامع المستمع : ويتخذ اتجاه الاتصال أشكالا متعددة كالآتى على فرض أن (ا) يرمز إلى المبتدئ بالكلام (المخاطب) .

١ – الاتصال من طرف واحد ومثال ذلك (ا) يخاطب (ب) ، وأن (ب) يصغى فقط ولذا فالسهم يتجه من (ا) إلى (ب) (ا ← ب) .

٢ – الاتصال بين طرفى الاتصال ، ومثال ذلك (ا) يخاطب (ب) ، وأن يتبادل المخاطبة مع (ا) فيكون سهم المخاطبة قد اتجه من (ا) إلى (ب) وأن يتبادل المحادثة مع (ا) ، فيرتد السهم من (ب) إلى (ا) حيث يتبادل (ب) المحادثة مع (ا) فيكون للاتصال فى هذه الحالة اتجاهان ، ويؤثر كل منهما فى الثانى (ا ⇄ ب)

أما الاتصال فى اتجاه واحد ويطلق عليه الاتصال بممر واحد ، فيقوم على أساس أن أحد طرفى الاتصال هو الذى يخاطب الطرف الثانى ، فيكون الأول هو البادئ بالمحادثة كما فى مثلنا (ا الرئيس المبتدئ بالكلام) يخاطب (ب) (المرؤوس المستلم) وما على (ب) فى هذه الحالة إلا أن يصغى فيتلقى الأوامر والتعليمات ، دون اعتراض ولا مناقشة ، ولذا فإن (ب) ينفذ ما طلب (ا) تنفيذه ، والمبتدئ بالإعلام (ا) يكون فى مركز قوة (سلطة) فيكون له هيبة وهيمنة على الطرف الثانى(ب) وكذلك الحال بالنسبة لو تعدد الطرف الثانى ، أى يكون مجموعة مرؤوسين فتكون مجموعة فرضا (ب، حـ ، د) مرؤوسين يصغون ولا يناقشون ويتسم الاتصال فى اتجاه واحد بالتحكم فى الجماعة :

أما الاتصال باتجاهين (ذو ممرين) فيكون الطرف الثانى سواء أكان (ب) فرداً واحد أم عدة أفراد (ب ، حـ ، د) فى حالة محادثتهم للطرف الأول (ا) فيستطيعون أن يستفسروا من الطرف الأول ويسألوه . أن الاتصال باتجاهين ، ويسمى فى بعض الأحيان بالاتصال المزدوج ، يكون أقل سرعة من الاتصال باتجاه واحد إلا أنه أكثر منه دقة ، إذ يكون للطرف الثانى الحق فى مناقشة الطرف الأول ومراجعة الأقوال والاستفسار لغرض فهم مضمون المحادثة ، وفى هذه الحالة لايشترط أن يكون الطرف الأول أو المبتدئ بالكلام هو الأقوى إذ قد يكون كذلك وقد يكون العكس . والاتصال باتجاهين يكون أكثر تشويشا وضوضاء من الاتصال باتجاه واحد ، وذلك يرجع إلى تبادل الكلام بين الطرفين واحتمال المقاطعة بينهما :

---

(١) H. Leavitt : Managerial Psychology — op. cit., pp. 117-118.

ويظهر من تحليد الاتصال باتجاه واحد والاتصال باتجاهين (المزدوج) وجود فوارق بينهما يمكن حصرها فيما يلى : —

١ — الاتصال باتجاه واحد أسرع من الاتصال المزدوج .

٢ — الاتصال باتجاه واحد أقل دقة وضبطا فى الوصول إلى غاية الاتصال وفهمه من الاتصال باتجاهين .

٣ — الاتصال باتجاه واحد لا يشوبه تشويش أو مقاطعة فى حين أن الاتصال المزدوج يشوبه تشويش ومقاطعة ولذا فهو أكثر ضجيجا ، إلا أنه أكثر فعالية وتنظيما من الاتصال باتجاه واحد .

٤ — فى الاتصال باتجاه واحد يكون المستلم (ب) المرسل إليه ، أقل ثقة بنفسه فلا يستطيع أن يشير إلى خطأ المبتدئ بالكلام (ا) فى حين أنه فى الاتصال المزدوج يكون المستقبل (ب) أو المستقبلين (ب، ح، د) أكثر ثقة بأنفسهم ، فيستطيعون أن يشيروا إلى أخطاء المبتدئ .

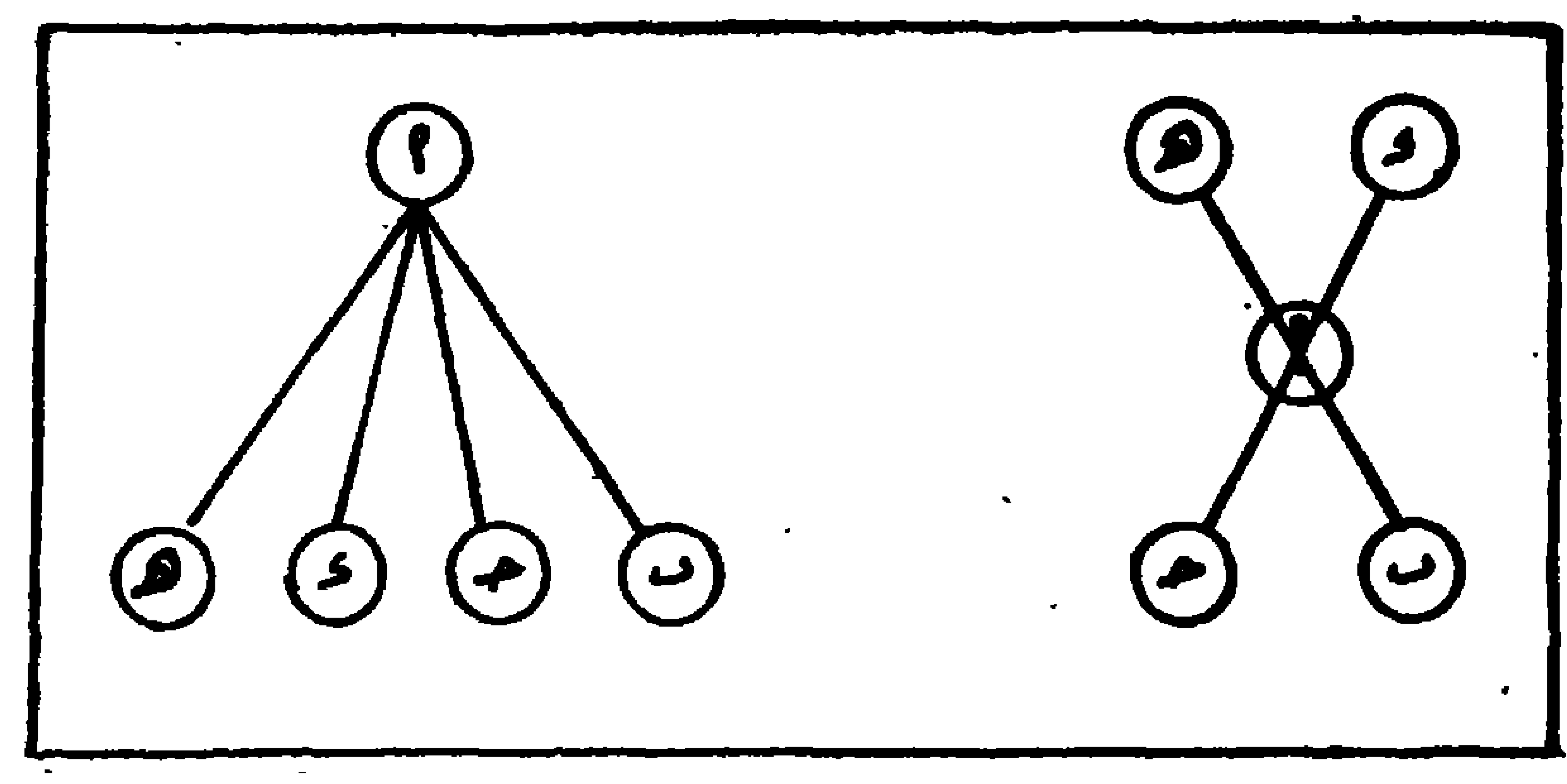
٥ — الاتصال باتجاه لا يكون المبتدئ بالإعلام (ا) عرضة للهجوم من قبل الطرف الثانى (ب) لأنه قوى فلا يسمح بالمناقشة، فى حين أن المبتدئ بالإعلام فى الاتصال المزدوج يكون عرضة للهجوم من الطرف الثانى (ب) أو (ب، ح، د) .

وهكذا يكون للاتصال خطوط متعددة وهو ما يسمى بشبكة الاتصال (Network) بين أفراد الجماعة ، حيث تربط بينهم لغرض نقل الأفكار والمعانى بين أطراف الاتصال فى أذهان المستقبلين كما هى فى ذهن المرسل ، إن أفراد المجموعة يستعملون اتصالا ذا اتجاه واحد أو مزدوجا لتحقيق أهدافهم . ولذا فإن شبكات الاتصال تكون الوسيلة التى تساعد على حل مشاكل أفراد جماعة الاتصال وعن طريق تنظيم شبكات الاتصال يمكن تحقيق ذات الفاعلية لتوصيل المعلومات والبيانات .

وتوجد أنواع متعددة لشبكات الاتصال ونعرض فى الآتى أنواع شبكات الاتصال .

١ — شبكة الاتصال المباشرة :

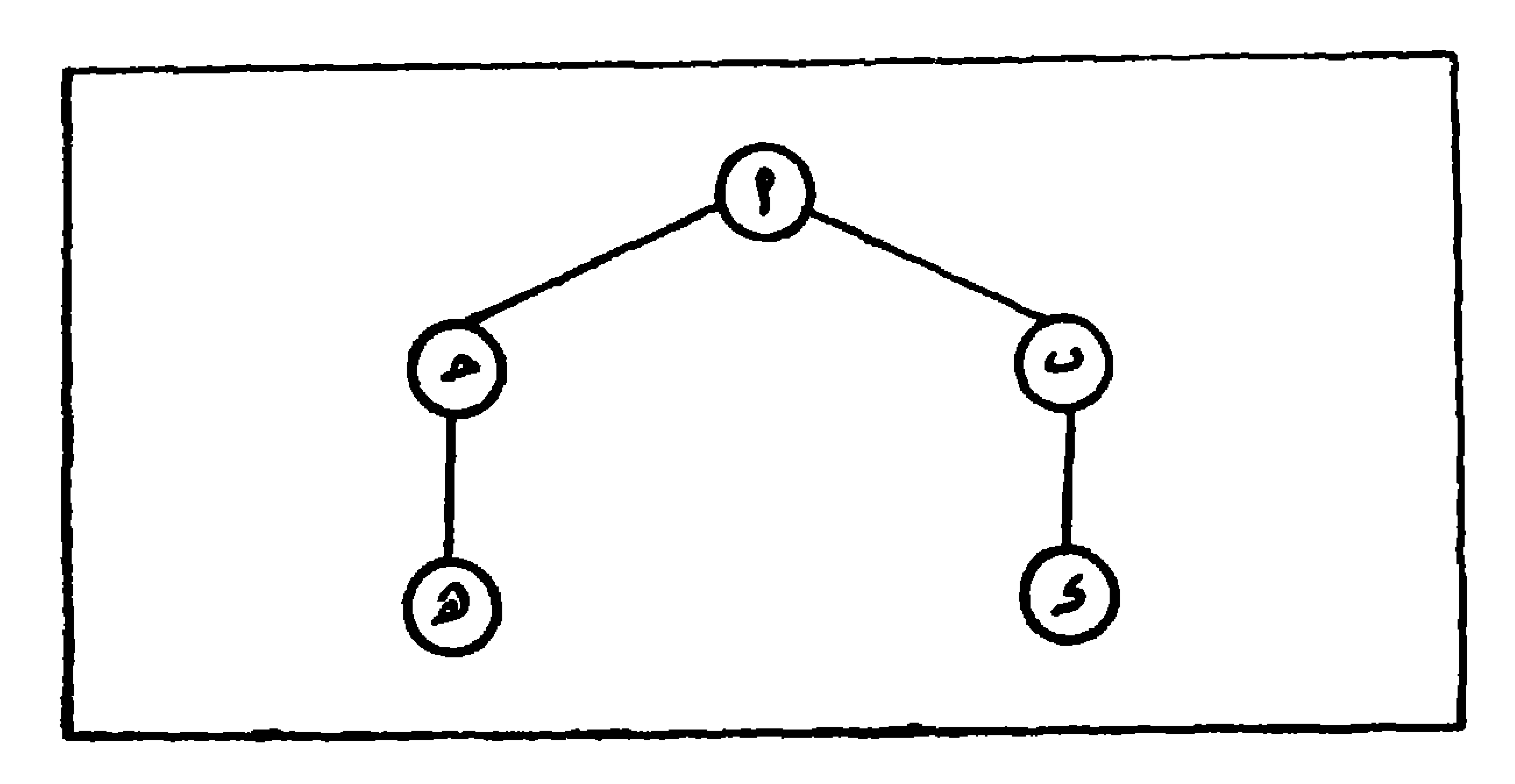
يتصل الرئيس الذى يكون فى قمة المنظمة مباشرة بالمرؤوسين بدون وجود وسطاء ، حيث يصدر أوامره إليهم فيكون الاتصال ذا ممر واحد وعندما يتمكن المرؤوسون من الاتصال مباشرة بالرئيس فيكون الاتصال المزدوج المباشر ، وفى هذه الحالة يكون الرئيس صاحب السلطة الكلية ، وهو فى النقطة التى تكون مركز التقاء جميع خطوط الاتصال التى تربط بينه وبين مرؤوسيه ، ويظهر أكثر ما يظهر هذا النوع من الشبكات فى المنظمات الصغيرة وتكون كما فى الشكل التالى :



شبكة الاتصال المباشر

٢ – شبكة الاتصال المباشر وغير المباشر :

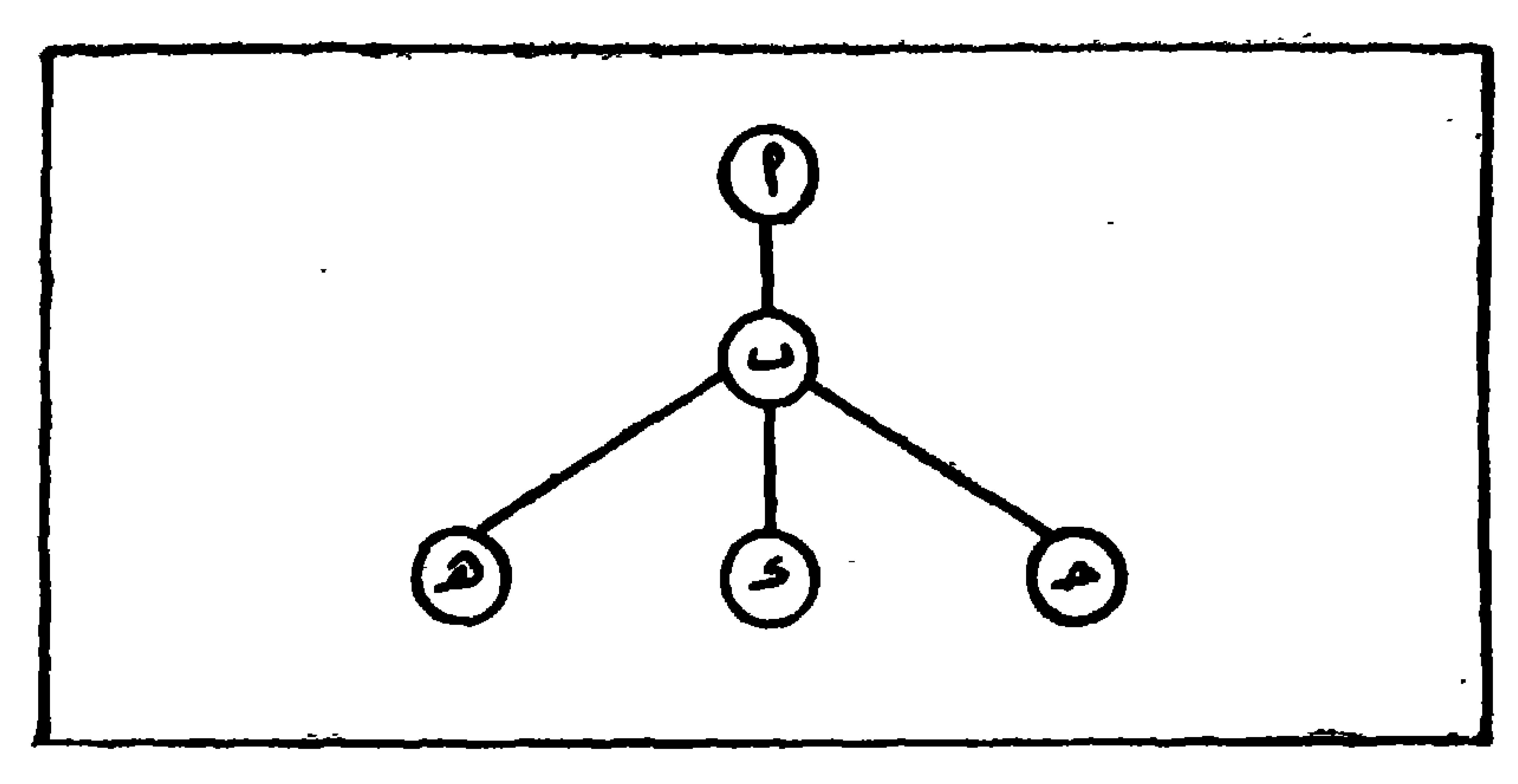
وهى شبكة اتصال تكون خطوط اتصالها بين الرئيس الأعلى فى القمة (بيده كل السلطات) وبين المرؤوسين الذين ينقسمون إلى مرؤوسين أو أكثر (ب ، حـ) يتصلون بالرئيس مباشرة ، ومرؤوسين اثنين (د ، هـ) يتصلان بالرئيس بشكل غير مباشر وذلك عن طريق رؤسائهم المباشرين (ب ، حـ) وذلك كما فى الشكل التالى :



شبكة الاتصال المباشر وغير المباشر

٣ – شبكة الاتصال بمساعدة رئيس مباشر ومرؤوسين يتصلون به :

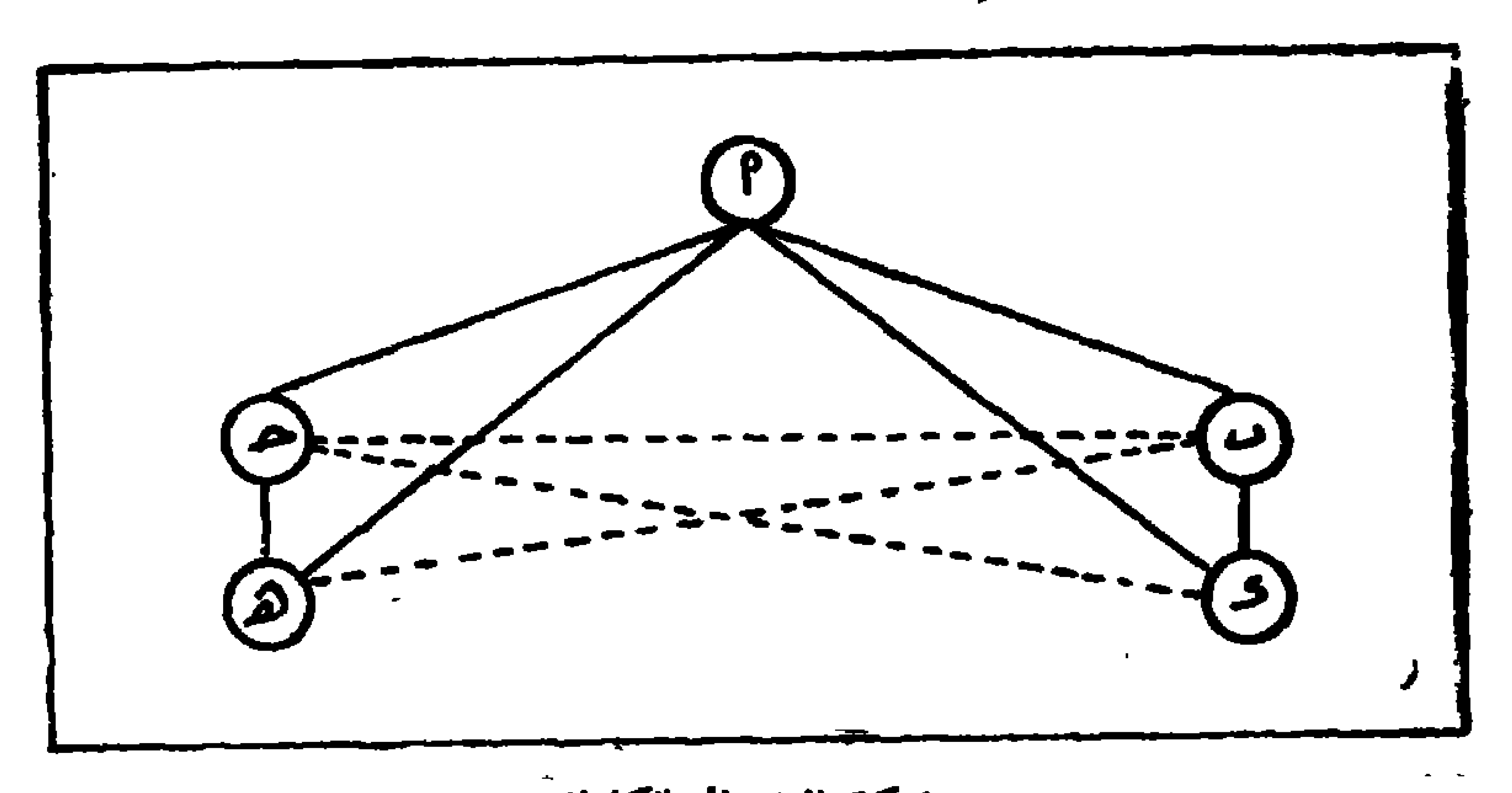
نوع آخر من شبكة الاتصال حيث يوجد للرئيس (ا) مساعد (نائب) يتصل به مباشرة (ب) ومرؤوسون (حـ ، د ، هـ) يتصلون بمساعد (نائب) الرئيس ويكون اتصالهم بالرئيس بشكل غير مباشر كما يظهر فى الشكل التالى :



شبكة الاتصال برئيس ومساعد

٤ – شبكة الاتصال بين الرؤساء والمرؤوسين على السواء :

تحصل خطوط اتصالات متعددة بشكل مباشر من المرؤوسين (ب، ح، د، ﻫ) والرئيس الأعلى مباشرة (ا) أو بشكل غير مباشر عن طريق الرؤساء المباشرين (ب، ح) للمرؤوسين (د، ﻫ) أو فيما بين جميع أفراد المجموعة بصرف النظر عن مراكزهم فتكون بذلك شبكة اتصالات ترتبط بين جميع أفراد المجموعة كما فى الشكل التالى :



شبكة الاتصال الكاملة

والواقع أنه ليست العبرة فى تنوع خطوط الاتصال أو أن يكون الاتصال ذا اتجاه واحد أو مزدوجاً ، وإنما العبرة فى إيجاد أحسن الطرق وأدقها لتؤدى الاتصالات مفعولها بحيث تكون فاعلية إنجاز الأعمال بين أفراد الجماعة عالية وأن تكون روحهم المعنوية مرتفعة عند اتصالهم ببعضهم . لكن من الصعب بل من الاستحالة إيجاد شبكة اتصال تشمل التوفيق فيما بين السرعة والدقة والفاعلية فى الأداء، ولكن يلزم أن تدرس كل شبكة على حدة وتعرف مزاياها وعيوبها ومن ثم اختيار الأحسن . لقد تأيد

بالدراسة أن شبكة الاتصال الكامل (Fully communication network) هى خير أنواع الشبكات وهى التى يكون فيها أفراد الاتصال لهم الحرية للاتصال فيما بينهم ، فتكون مفاهيم الاتصالات فيما بينهم واضحة فتساعد على رفع روحهم المعنوية .

وتستهدف شبكات الاتصال تحقيق السيطرة فى التنظيم فى إطار مرن يسمح بالاستجابة الفعالة لحقائق الموقف الاجتماعى فى التنظيم . والهدف النهائى هنا ليس التضحية بالتنظيم ولكن التأكد من كفاءته ودقته : أى تمكين الإدارة من التحكم فى إطار هيكل معروف لديها .

وتتوقف كفاءة نظام الاتصال على بعض الشروط التنظيمية التى منها[١] .

١ ــ أن تكون قنوات الاتصال محددة ومعروفة لكافة المرؤوسين .

٢ ــ تحديد سلطات الأفراد فى هيكل الوظائف والأعمال حيث إن خطوط السلطة الموضوعة هى نفسها خطوط الاتصال إذ أن كل فرد يمثل مركزه الرسمى بموجب السلطة المفوضة له كما يجب أن تكون له علاقة رسمية بالأفراد الآخرين بالمنظمة وبالأخص فى المنظمات الكبيرة حيث تكون شبكة الاتصال واسعة ودقيقة ومعقدة[٢] .

٣ ــ يجب أن تكون الخطوط بين مراكز اتخاذ القرارات ونقاط التنفيذ قصيرة قدر الإمكان وأن تكون مرنة فى نفس الوقت حتى يسهل نقل المعلومات والبيانات بالمعانى ذاتها . وبهذا لا يحدث سوء فهم أو التباس .

٤ ــ يجب أن تربط خطوط الاتصال القاعدة بالقمة ، مارة بكل المستويات التنظيمية وبذلك تنطبق على خطوط هيكل السلطة وبهذا يتم حماية مسئولية كل الأفراد فى المنظمة .

مسئولية إدارة الأفراد :

يتضح لنا من العرض الموجز السابق أن مسألة تنمية معنويات العاملين تتداخل فيها عوامل ومسببات كثيرة ، فهى :

- تتوقف إلى حد كبير على التكوين الاجتماعى والثقافى ومن ثم السلوكى للقوى العاملة :
- تتأثر بالأحوال الاقتصادية للبلاد بشكل عام .
- تتأثر بالنظم والقواعد التى تضعها الدولة فى مجالات نظم الأجور والمكافآت :

إلا أنه ــ مع ذلك ــ نرى دوراً رئيسياً فى تحقيق النجاح فى برامج معنويات العمل مناطاً إلى إدارات الأفراد ، سواء على المستوى المركزى أو اللامركزى ــ سواء فى القطاع العام أو فى الحكومة .

---

(١) M. Haire : op. cit., p. 75

(٢) Stafford Ben : Cybernetics & Management — Lon. 1969, pp. 9-12.

فإدارة الأفراد المركزية فى الدولة عليها تهيئة الإطار المناسب لرفع معنويات العاملين عن طريق برامج التدريب وإعداد القيادات وتطوير أساليب العمل وتنظيماته ، مما تعد كلها أسساً رئيسية ومبدئية فى خلق الإطار المناسب لمعنويات مرتفعة . وإدارات الأفراد على مستوى المنظمة الواحدة عليها المعاونة فى نفس الاتجاه وبالذات فى مجالات :

* تنمية مهارات المشرفين .
* تشجيع القدرات القيادية .
* تنظيم شبكات الاتصال .

علاوة على ذلك ، فإن إدارات الأفراد مطالبة ، كذلك ، بتصميم والإشراف على تنفيذ برامج الحوافز (بكافة أنواعها) وذلك بالتعاون مع الرؤساء التنفيذيين وعليها أن تداوم دراسة وتحليل مستويات معنويات العمل للإفادة من تلك التحليلات فى تطوير برامج الحوافز وإعادة النظر فيها من وقت لآخر بما يتلاءم مع التغيرات السلوكية وفى الموقف الإدارى .



تم إيداع هذا المصنف بدار الكتب والوثائق القومية
تحت رقم ١٩٧٥/٤٧٩٠
مطابع دار المعارف بمصر – ١٩٧٥
٢١/٧٥/٣

مكتبة الإدارة العامة

مكتبة علمية متخصصة فى دراسات الإدارة العامة ، صدر منها للمؤلف .

* مشكلات تطبيقية فى إدارة المؤسسات العامة .
* نظرية الإدارة العامة .
* إدارة التنمية والإصلاح الإدارى .
* إدارة الأفراد فى الحكومة والمؤسسات العامة .

٦٥٠ م.

